

تحدید قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی

مجید بنایی اسکویی^۱

چکیده

متعاقب اقدام وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مبنی بر لغو بورس تعداد زیادی از بورسیه‌های وزارت، برخی از اشخاص موصوف نسبت به اقامه دعوی در دیوان عدالت اداری اقدام کردند؛ اما دیوان برخلاف رویه معمول و مستمر خود، ضمن دریافت دادخواست‌های معترضین، با استناد به مصوبه ۶۳۰ سال ۸۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی از رسیدگی به آنها امتناع کرده است. اقدام اشتباه و ناروای دیوان که در نوع خود نادر و در این سطح گسترده، بی‌سابقه بوده است، در صورت تثبیت و ایجاد رویه، تالی فاسدی به دنبال خواهد داشت که موجب تضییع حقوق اشخاص و حتی عامل مشکلاتی برای دستگاه قضا خواهد شد. بیم تضییع حقوق اشخاص و مضرات نفی صلاحیت خودخواسته دیوان عدالت اداری، موجب شد در این نوشتار، امتناع محترمانه دیوان از احقاق حق، تحلیل و بررسی حقوقی شود. بدیهی است در خصوص ماهیت اقدام وزارت علوم، اثباتاً و نفیاً اظهارنظری نمی‌شود، زیرا این وظیفه، برعهده مقام قضایی است که وفق مقررات قانونی با بررسی عادلانه، در خصوص موضوع اقدام کند.

کلیدواژگان

جایگاه و قلمرو صلاحیت، دیوان عدالت اداری، شورای عالی انقلاب فرهنگی.

۱. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی.

مقدمه

شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌عنوان عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیری و نظارتی در طراحی و هدایت علم، فرهنگ و هنر کشور جایگاه ممتازی دارد و بی‌گمان در مدت حیات خود، منشأ اثر تحولاتی بوده که شناخت و بررسی آن از حوصله این مقاله خارج است؛ اما در کنار بسیاری از خدمات ارزنده، برخی از تصمیم‌های این نهاد خارج از صلاحیت ذاتی صادر شده است. یکی از آنها، مصوبه ۶۳۰ سال ۸۷ است که حق تظلم‌خواهی را از برخی اشخاص سلب کرده است. اگرچه تا سال ۹۲، دیوان عدالت اداری بدون توجه به مصوبه فوق و با صالح دانستن خود در رسیدگی به دعاوی، عملاً ترتیب اثری به مفاد تصمیم شورای عالی انقلاب فرهنگی نداد، لکن با تصمیم اخیر مسئولان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در لغو بورس تعداد زیادی از بورسیه‌های خود و متعاقباً عدم رسیدگی دیوان به استناد مصوبه مذکور، موضوع جدیدی در نظام آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مطرح شد که در نوع خود، پایه‌گذار بدعتی نادرست در نظام حقوقی کشور به‌شمار می‌رود.

حسب این مصوبه «آن دسته از تصمیمات و آراء نهایی و قطعی صادره در هیات‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری ... و دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب، از جمله تصمیمات و آراء نهایی هیات‌های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آراء نهایی درخصوص بازنشستگی، ارتقاء، ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان و فرصت مطالعاتی که صرفاً در رابطه با امور و شئون تخصصی علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده باشد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نخواهد بود». همچنین به موجب تبصره ذیل این ماده واحده «در هر یک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هیاتی به‌عنوان مرجع نهایی به منظور تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان از آراء و تصمیمات هیات‌ها و کمیته‌های مذکور در ماده واحده فوق که در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده و همچنین به منظور نظارت بر نحوه رسیدگی در این هیات‌ها و کمیته‌ها تشکیل می‌شود. ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات هیات موضوع این تبصره، به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید». صرف‌نظر از تصویب دیرنگام تشکیل کمیته موضوع تبصره ماده فوق‌الذکر^۱، تاکنون کمیته مذکور برای رسیدگی به

۱. با پیشنهاد وزارتین علوم و بهداشت در مورخ ۹۴/۲/۷ و متعاقباً تصویب ماده واحده مصوب جلسه ۷۶۳ مورخ

۹۴/۲/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی، کمیته موصوف تحت عنوان "هیات عالی تجدیدنظر موضوع تبصره

ماده واحده مصوب جلسه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی"

با ترکیب ذیل تشکیل می‌گردد: ۱. وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و رئیس

اعتراض‌های معترضان تشکیل جلسه نداده است.

بدیهی است دایره شمول مصوبه فوق، تنها محدود به اشخاص موصوف نیست، بلکه همه اساتید و دانشجویان را دربرمی‌گیرد. از این‌رو در صورت تثبیت رویه فعلی، از این پس هیچ عضو هیئت علمی نسبت به اقدام وزارت علوم یا دانشگاه در خصوص اخراج، بازنشستگی، عدم اعطای پایه یا ارتقای علمی خود حتی به لحاظ عدم رعایت مقررات شکلی، حق اعتراض ندارد. صرف نظر از ایرادهای وارد بر مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، پذیرش این مصوبه آن هم با تأخیر چندساله از سوی دیوان عدالت اداری، ابهام‌های بسیاری دارد که حتی ممکن است تالی فاسدی برای دستگاه قضا به بار آورد.

هدف این مقاله بررسی اقدام دیوان عدالت اداری است؛ از این‌رو، در ابتدا مبانی تشکیل و حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری مطرح و سپس جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که مورد مناقشه حقوقدانان است در نظام حقوقی کشور بررسی می‌شود و در ادامه با توجه به دیدگاه‌های شورای نگهبان و رویه قضایی دیوان، عملکرد دیوان نقد و بررسی حقوقی می‌شود. به سبب تکرار برخی عبارات، به‌جای عبارت "شورای عالی انقلاب فرهنگی" از عبارت "شورای عالی" و به‌جای عبارت "دیوان عدالت اداری" از کلمه "دیوان" استفاده می‌شود.

فصل اول - مبانی تشکیل و حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری

مبحث اول - مبانی و فلسفه تشکیل دیوان عدالت اداری

هدف حقوق، تنظیم روابط اجتماعی و ساماندهی رفتار افراد در جامعه است. (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۵۷) حسب ترسیم به‌عمل آمده از اصل تفکیک قوا که کم‌وبیش با تغییراتی اغلب نظام‌های

دانشگاه آزاد اسلامی (رئیس هیأت) ، ۲. دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۳. معاون حقوقی وزارتین و بالاترین مقام حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی (عضو و دبیر هیأت) ، ۴. معاون تخصصی ذی‌ربط وزارتین و دانشگاه آزاد اسلامی، ۵. دو نفر از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی به انتخاب شورا، ۶. سه نفر از اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها که حداقل یکی از آنها حقوقدان خواهد بود، حسب مورد به انتخاب وزیر ذی‌ربط و رئیس دانشگاه آزاد اسلامی ...».

نظر به ترکیب فوق، این شبهه به ذهن متبادر می‌گردد که اصل بی‌طرفی که لازمه هر دادرسی و لاجرم اعضای تجدیدنظر باید واجد آن باشند در این هیئت رعایت نشده است. یعنی بیشتر اعضای این هیئت، از وزات مربوطه یا منتخب آن است. ضمن آنکه با توجه به اشتغال به کار اشخاص حقوقی در سمت‌های قانونی، امکان رسیدگی دقیق بسیار بعید به‌نظر می‌رسد مگر آنکه پیش‌تر، احکام از سوی مرجعی مانند معاونت یا دفتر حقوقی وزارت علوم تهیه و ارائه شود. بدیهی است در این فرض نشست اعضا، بیشتر تشریفاتی و صوری خواهد بود.

حقوقی آن را پذیرفته‌اند، قوه قضائیه وظیفه ایجاد نظم و مآلاً برقراری عدالت را برعهده دارد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که ثمره مجاهدت‌ها و از خودگذشتگی مردم برای تحقق آرمان‌های انقلاب اسلامی است، به این امر مهم توجه ویژه شده است. به موجب اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی، قوه قضائیه به‌عنوان قوه‌ای مستقل در راستای حفظ و حراست از حقوق فردی و اجتماعی، مسئول تحقق بخشیدن به عدالت، شناخته است. بدیهی است یکی از ارکان تحقق عدالت، امکان دادخواهی برای تک‌تک افراد جامعه است. اصول متعدد قانون اساسی مانند اصول ۳۴، ۱۵۶، ۱۵۹، دادخواهی را حق مسلم هر فرد و دادرسی و رسیدگی به تظلمات را تکلیف قوه قضائیه برمی‌شمارد. وجود حق دادخواهی اقتضا دارد که هر شخصی به هنگامی که حق قانونی وی تضییع می‌شود، به مرجعی صالح دسترسی داشته باشد و تظلم‌خواهی کند (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۲۶). حق تظلم‌خواهی به‌عنوان یک حق مسلم در بیشتر نظام‌های حقوقی و همچنین مقررات بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است و دولت‌ها متعهدند کلیه امکانات و تسهیلات ضروری برای امکان دادخواهی و تظلم‌خواهی را برای همه فراهم کنند (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۶۹).

امکان حق دادخواهی و مراجع به حاکم در روابط بین مردم و به هنگام بروز اختلاف، از دیرباز پذیرفته شده است، لکن جایی که اختلافی بین دولت و مردم به میان می‌آید مرجعی که بتواند بین دولت و ملت داوری کند به‌سختی مورد پذیرش حاکمان قرار گرفته است. در نظام‌های استبدادی، اساساً مردم حق اعتراض نسبت به اعمال حاکمان ندارند؛ اما در نظام‌های مردم‌سالار، روابط متقابل دولت و ملت براساس قانون اساسی تنظیم و اداره می‌شود و حاکمیت قانون^۱، جایگزین استبداد فردی می‌شود. حاکمیت قانون اقتضا می‌کند که انجام کلیه امور از جمله امور اداری دولت بر طبق قوانین و قواعد کلی موضوعه‌ای باشد که هم برای مردم و هم برای دولت ایجاد حق و تکلیف نماید و از اراده خودسرانه دولت جلوگیری کند (مرکزالمیری، ۱۳۸۵: ۱۴۰)؛ براین مبنا، دولت در مقابل اعمال خلاف قانون مسئول است و ضرورت دارد نهادی برای تضمین عملی مسئولیت اداری دولت ایجاد و در صورت بروز اختلاف، امکان طرح دعوی و مآلاً داوری اختلاف بین دولت و مردم را عهده‌دار باشد (هاشمی، ۱۳۹۳، ج ۲: ۴۴۰).

یکی از نتایج انقلاب کبیر فرانسه، شکل‌گیری این نهاد است که تحت عنوان شورای عالی دولتی تأسیس گردید که بعداً مورد استفاده و تقلید بسیاری از کشورها قرار گرفت (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۸۶). در ایران نیز قانون شورای دولتی در سال ۱۳۳۹ به پیروی از حقوق فرانسه برای رسیدگی به شکایات مردم از دولت به تصویب رسید، لکن هیچ‌گاه با وجود اختیار مطلق که در انتخاب اعضای شورای مذکور برای دولت وجود داشت، تأسیس نشد. برخی معتقدند علت عدم

اجرای این قانون شرایط نامناسب سیاسی و همچنین عدم تمکین دولت‌های وقت به حاکمیت قانون بوده است. (هاشمی، ۱۳۹۳، ج ۲: ۴۴۱).

تدوین‌کنندگان قانون اساسی پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، برای تحقق عدالت تلاش فراوانی کردند زیرا شکل‌گیری جمهوری اسلامی و استقرار و تداوم آن بر پایه عدل اسلامی و دور ماندن از هر گونه ارتباط و مناسبات ناسالم از اهداف انقلاب به‌شمار می‌رفت که در اصول قانون اساسی متبلور شد. از این‌رو، وفق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم از دولت اعم از اقدامات مأمورین و یا مصوبات دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوان عدالت اداری پیش‌بینی و متعاقباً تأسیس شد.^۱ بنابراین دیوان عدالت اداری به‌عنوان یک نهاد قضائی نسبتاً نوپا، وظیفه مهم صیانت از حقوق مردم در مقابل تعدی دولت به حقوق مردم، مبارز با همه مظاهر فساد و تباهی در نظام اداری کشور و تأمین حقوق عادلانه اشخاص در برابر دولت را بر عهده گرفت (اسدیان، ۱۳۸۶: ۹۸). بنابراین پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی نظارت بر عملکرد اداری دولت با هدف پیشگیری از تعدی به حقوق ملت در نظام حقوقی کشور رسماً پذیرفته شد. این نظارت که نظارت قضائی نام دارد، نسبت به تصمیمات دولت از جنبه مطابقت با قانون اساسی یا قوانین عادی مجلس از سوی دیوان اعمال می‌شود و حتی می‌توان گفت مختص به ابطال مقررات دولتی نیست و می‌تواند در جهت احقاق حقوق تضییع‌شده مردم اقدام نماید (فلاح زاده، ۱۳۸۷: ۱۹).

به واقع شاید بتوان گفت دیوان عدالت اداری نه به‌دلیل خاص بودن دعاوی اداری و ملاحظات فنی، بلکه به‌منظور حراست بهتر از حقوق شهروندی در برابر تصمیمات و اقدامات دولت تأسیس گردیده و از جایگاه ویژه‌ای در نظام اداری کشور برخوردار است (واعظی و هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۷۰).

۱. شاید تصور شود که دیوان عدالت اداری یک دادگاه اداری ساده در کنار سایر دادگاه‌های اداری مانند هیئت‌های تخلفات اداری کارکنان دولت یا کمیسیون‌های حل اختلاف است و تفاوت و برتری ماهوی بر سایر دادگاه‌های اداری ندارد؛ در حالی که باید گفت به جهت تصریح قانون اساسی در خصوص شأن و جایگاه دیوان به عنوان یکی از محاکم قضایی نباید تردید کرد. در بدو پیدایش دیوان نیز تدوین‌کنندگان قانون اساسی به ماهیت قضائی دیوان دقت نظر وافیه داشته‌اند. همچنانکه از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برمی‌آید دیوان عدالت، یکی از مراجع قضائی است که برای رسیدگی به تظلمات و شکایات مردم درباره مقررات، مأموران و واحدهای دولتی تشکیل می‌شود؛ لکن تفاوت آن با محاکم عادی آن است که موضوع دعاوی مورد رسیدگی در دیوان ماهیت اداری دارد؛ آرای صادره در دیوان عدالت اداری نیز به این موضوع اشاره دارد (آرای وحدت رویه شماره‌های ۴۸۳ و ۸۵۱ به ترتیب مورخ ۸۷/۷/۲۸ و ۸۷/۱۲/۱۱).

مبحث دوم - حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری

از آنچه پیشتر بیان شد مشخص می‌شود که صلاحیت دیوان در جهت احقاق حق مردم و برقراری عدالت نقش ممتازی بر عهده دارد (هدایت‌نیا گنجی، ۱۳۸۲، ۴۲؛ شهنازی، ۱۳۸۶: ۵۶). اساساً وظیفه حکومت، برقراری عدالت یا فراهم کردن امکانات عادلانه و مساوی برای همه افراد ملت و پیشگیری از تبعیض نارواست (مهرپور، ۱۳۸۴: ۲۵). از این رو برابر اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان وظیفه برقراری عدالت اجتماعی در حوزه اداری را بر عهده دارد که وفق اصل مذکور نیز حدود صلاحیت دیوان را قانون تعیین می‌کند. اولین قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ تصویب شده بود که پس از سال‌ها اجرا و مشخص شدن معایب آن، در سال ۱۳۸۵ قانون دیگری جایگزین آن شد. سپس قانون دیگری در سال ۱۳۹۲ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تأیید و متعاقباً آیین دادرسی دیوان نیز تصویب شد.

به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و قانون مصوب سال ۹۲ (وحتی قوانین قبلی و اصلاحات مرتبط)، صلاحیت دیوان که ذیل قوه قضائیه فعالیت می‌کند (ورعی، ۱۳۸۵: ۹۷۷) در دو بخش عمده، احصا شده که خلاصه آن عبارت است از:

الف) رسیدگی به شکایت اشخاص علیه اقدامات مأمورین دولتی.

ب) رسیدگی به شکایت اشخاص نسبت به مقررات خلاف قانون اساسی، قانون عادی و شرع دولت (اعم از مصوبات، آیین نامه‌ها و ...).

بنابراین در صورتی که اقدامات دولت (در معنای عام و نه صرفاً قوه مجریه^۱) مخالف قانون، شرع یا خارج از حدود اختیارات و صلاحیت باشد، رسیدگی به آن در قلمرو صلاحیت دیوان خواهد بود، زیرا با توجه به فلسفه وجودی تشکیل دیوان و نظر به قرینه تقابل مردم و دولت، باید قائل به این بود که منظور از دولت یعنی طیف حاکمیت که اختیار وضع مقرراتی مادون قانون را دارد (میرداماد، ۱۳۹۰: ۴۸ و شریعت باقری، ۱۳۸۶: ۱۳)

لکن بنا به مصالحی که دارای توجیه منطقی است، مصوبات برخی مراجع خاص از شمول رسیدگی دیوان خارج شده است. برابر تبصره ماده ۱۹ قانون سابق دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، رسیدگی به تصمیم‌ها و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، از قلمرو صلاحیت دیوان خارج شده بود. مع‌هذا در قانون فعلی دیوان (وفق تبصره ماده ۱۲ قانون مصوب سال ۹۲)، از مصوبات شورای عالی در فهرست نهادهای جدا شده از رسیدگی دیوان سخنی به میان نیامده

۱. در خصوص اختیار دیوان درباره صلاحیت رسیدگی به مصوبات قوه مجریه یا حق رسیدگی نسبت به سایر مصوبات خارج از قوه مجریه، اختلاف نظر وجود دارد. در خصوص موضوع و مفهوم دولت و آراء صادره ر.ک: استوارسنگری، ۱۳۹۰، ۱۷؛ شریعت باقری، ۱۳۸۶، ۱۳

است. از این رو، شاید در یک تحلیل ساده حقوقی گفته شود که با وجود تصریح قانون در سال ۸۵ مبنی بر مستثنا شدن مصوبات شورای عالی از رسیدگی و نظر به حذف آن در قانون فعلی، این حذف تعمداً انجام شده است. یعنی، سکوت مقنن با توجه به سابقه تاریخی موضوع که همواره بر صلاحیت عام دیوان در دعاوی اداری تأکید شده است نتیجه می‌گیریم که مقنن در مقام بیان با علم به موضوع، شورای عالی را از فهرست مراجع خاص حذف کرده است. نتیجه وضع قانون جدید، آن است که اشخاص می‌توانند در صورتی که مصوبات شورای عالی مخالف قانون (اعم از قانون اساسی یا قانون عادی) یا شرع باشند، خواستار ابطال آن‌ها از دیوان شوند؛ چه دعوی ابطال بهترین وسیله تضمین حاکمیت قانون در نظام اداری کشور تلقی می‌شود (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۷: ۴۲۹).

این نتیجه با توجه به سابقه تاریخی موضوع و رسیدگی و ابطال مصوبات شورای عالی از سوی دیوان در گذشته به وضوح قابل استنباط است. برای مثال می‌توان به آرای صادره در این خصوص که پیشتر توسط دیوان اصدار یافته است، اشاره کرد. در آرای شماره ۲۹۰ تا ۳۰۰ مورخ ۷۸/۸/۹ هیئت عمومی دیوان، به صراحت در این خصوص اظهار نظر شده و ضمن ابطال مصوبات مورد شکایت، مطابق قانون اساسی حق تظلم خواهی را از حقوق اولیه اشخاص برشمرده و قابل سلب توسط شورای عالی ندانسته است. لکن با توجه به اعلام نظر مقام معظم رهبری مبنی بر درج نام شورای عالی در فهرست موضوع ماده ۱۲ قانون جدید دیوان، به زعم ما امکان ابطال مصوبات شورای عالی در حال حاضر میسر نیست، که شرح موضوع در مباحث آتی بیان می‌شود.

فصل دوم - جایگاه و قلمرو قانونی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

مبحث اول - جایگاه قانونی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

در یک نظام حقوقی، هرگاه سخن از بررسی اعتبار قوانین و مقررات می‌شود به مرجع وضع آن توجه می‌شود و قوانین و مقررات اعتبار و قدرت خود را به لحاظ قدرت واضح کسب می‌کنند. بنابراین هنگامی که از اعتبار حقوقی مصوبات شورای عالی سخن به میان می‌آید، نخست باید به جایگاه قانونی شورای عالی توجه کرد زیرا در واقع، اعتبار حقوقی مصوبات هر مرجعی وابسته به جایگاه آن مرجع در سلسله مراتب قواعد حقوقی است. لذا در اغلب نظام‌های حقوقی مرسوم است بر حسب اهمیت و جایگاه واضح، مقررات دسته‌بندی می‌شود و سلسله‌مراتب قواعد حقوقی شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر، اهمیت قواعد بر حسب جایگاه و اهمیت حقوقی واضعان آن ارزیابی می‌شود و لذا همه مقررات از اعتبار و اهمیت یکسانی برخوردار نیستند (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۶).

بنابر مراتب فوق، در سلسله مراتب وضع قواعد حقوقی، قانون اساسی در رأس این قواعد قرار می‌گیرد؛ قانون مصوب مجلس در درجه بعد به‌عنوان مهم‌ترین رکن اساسی قانون‌گذاری براساس اصل تفکیک قوا جایگاه ویژه‌ای به خود اختصاص می‌دهد و سپس مقررات وضع شده توسط قوه مجریه در این سلسله مراتب قرار دارند. طبیعی است که «سلسله مراتب شکلی قواعد، در عمل منجر به ایجاد سلسله مراتب ماهوی آنها نیز خواهد شد. یعنی محتوای قواعد پایین باید منطبق با محتوای قواعد بالایی باشد. اصل برتری قانون اساسی ایجاب می‌کند که کلیه قوانین مصوب یک کشور با آن منطبق باشند و مقرراتی بر خلاف اصول قانون اساسی به تصویب نرسد. برای این منظور، موضوع کنترل قوانین به وسیله قانون اساسی مطرح می‌گردد که به صورت مثبت یا منفی بروز می‌کند. این کنترل گاهی به دلیل معارض بودن قانون عادی با قانون اساسی باطل تلقی می‌شود و گاه از تصویب چنین مقرراتی جلوگیری به عمل می‌آورد» (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۸).

اغلب جایگاه و درجه اعتبار قوانین و مقررات با قانون اساسی یا قوانین ارگانیک تعیین می‌شود. لکن ممکن است برخی از مقررات چنین پشتوانه‌ای نداشته باشند و مآلاً در خصوص اصل اعتبار یا درجه اعتبار آن اختلاف حاصل شود. در خصوص جایگاه حقوقی شورای عالی و در نتیجه اعتبار مصوبات آن مناقشه است و عده‌ای با توجه به عدم پیش‌بینی این شورا در قانون اساسی یا وجود قانون خاص، نسبت به جایگاه حقوقی این نهاد و بالتبع مصوبات شورای عالی تردید کرده‌اند (شریف، ۱۳۸۴: ۲۲۳) و لذا در خصوص اعتبار مصوبات شورای عالی اختلاف نظر وجود دارد (هدایت‌نیا، ۱۳۸۱: ۵).

با توجه به اینکه در خصوص جایگاه قانونی شورای عالی پیشتر توسط برخی از نویسندگان بحث شده است فایده‌ای در بیان بحث تفصیلی در این خصوص دیده نمی‌شود. ضمن آنکه اگر معتقد به نبود جایگاه قانونی برای شورای عالی باشیم دیگر نیازی به بررسی قلمرو صلاحیت آن نیست. به رغم اینکه نه در قانون اساسی و نه در بازنگری آن، ذکری از شورای عالی به میان نیامده است به زعم ما جایگاه این نهاد، قانونی است. زیرا به موجب اصول ۵، ۵۷، ۹۱، ۱۱۰، ۱۱۲، ۱۱۳، ۱۷۶ و ۱۷۷ قانون اساسی، تشکیل چنین نهادی از اختیارات ولی فقیه است،^۱ که در زمان‌های مختلف مورد تأکید قرار گرفته است (الهام و میرمحمدی، ۱۳۹۲: ۱۵۶).

از این رو به برخی از فرمایش‌های رهبر کبیر انقلاب و مقام معظم رهبری اشاره می‌شود؛ اولین بار و متعاقب استفسار رئیس محترم جمهور وقت (مقام معظم رهبری) درباره اعتبار مصوبات این نهاد از حضرت امام (ره) سؤال شد که معظم له در پاسخ فرمودند: «ضوابط و

۱. شورای عالی انقلاب فرهنگی تنها نهادی نیست که توسط رهبر کبیر انقلاب ایجاد شد، بلکه از دادگاه ویژه روحانیت و مجمع تشخیص مصلح نظام تا پیش از از نهادینه شدن آن در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز می‌توان نام برد.

قواعدی را که شورای محترم انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب آثار داده شود». از حضرت امام (ره) صحبت دیگری در خصوص اعتبار مصوبات نقل نشده است، لکن مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در جلسات متعدد در خصوص اعتبار مصوبات این شورا تأکید نموده‌اند که می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

«هیچ‌کس در کشور از وجود یک دستگاه متفکر، جامع، دارای همه خصوصیات برجسته و آگاه به کمبودها و نیازها مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی بی‌نیاز نیست. این شورا متصدی شناخت مسائل فرهنگی و بحث و تصمیم‌گیری در مورد آنها و ابلاغ مصوبات برای اجراست. بنابراین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی لازم الاجراست و همه دستگاه‌ها باید خود را موظف به اجرای تصمیمات این شورا بدانند» (فرمایش معظم‌له در دیدار اعضای شورا در تاریخ ۷۶/۱۱/۴ - آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۰: ۱۰).

«همه نهادها باید به این مصوبات به دیده اعتبار بنگرند» (فرمایش معظم‌له در دیدار اعضای شورا در تاریخ ۷۸/۹/۲۴ - همان: ۱۰ و همچنین فرمایش معظم‌له در دیدار اعضای شورا در تاریخ ۸۱/۹/۲۶ - ۹۰/۳/۲۳، همان: ۱۱).

در این نوشتار مجال آن نیست در خصوص جایگاه و اعتبار این نهاد قانونی صحبت شود، ولی به اختصار بیان می‌شود که تشکیل این نهاد از اختیارات ولی فقیه است (الهام و میرمحمدی، ۱۳۹۲: ۱۵۶) و در واقع شکل‌گیری هر نهادی الزاماً نیازمند قانون مجلس نیست و به موجب قانون اساسی، امکان ایجاد نهاد از سوی ولی فقیه وجود دارد. ضمن آنکه تشکیک در پایگاه قانونی شورای عالی (شریف، ۱۳۸۴: ۲۲۳) با توجه به وجود برخی از قوانینی که به طور مستقیم^۱

۱. برای مثال می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الف. تبصره ۲ ماده ۴ قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷/۳/۳ مجلس که بیان می‌کند: «کلیه ضوابط و مقررات آموزشی حاکم بر سایر دانشگاه‌های کشور و نیز ضوابط و مقررات آموزشی اعلام شده از طرف شورای عالی انقلاب فرهنگی و وزارت فرهنگ و آموزش عالی در مورد دانشگاه‌های علوم پزشکی حاکم و مجری خواهد بود».

ب. ماده ۱ قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ مقرر می‌دارد: «امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و تحقیقاتی که براساس مجوزهای رسمی وزارتین فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت و درمان آموزش پزشکی تاسیس شده یا می‌شود در این قانون (موسسه) نامیده می‌شوند صرفاً تابع این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن می‌باشند». در ماده ۹ همین قانون داریم «آیین‌نامه اجرایی هر یک از مواد فوق برحسب نیاز به پیشنهاد هیئت امنای موسسات مربوطه و تصویب مشترک وزرای فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت درمان و آموزش پزشکی قابل اجرا خواهد بود. تبصره: ترکیب هیئت امنای مطابق مصوبه جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳ مورخ ۹ و ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی تعیین می‌شود».

ج. در قانون مربوط به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص ترکیب هیئت امنای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب ۱۳۷۶/۴/۳ آمده است: «ماده واحده، ترکیب هیئت امنای دانشگاه‌ها

به این نهاد اشاره دارد و همچنین با امعان نظر به اینکه بخش قابل توجهی از اقدامات و اداره آموزش عالی کشور به استناد مصوبات این شورا در حال اجراست، منطقی نیز به نظر نمی‌رسد و دارای تالی فاسد است.

مبحث دوم - قلمرو صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی

پذیرش جایگاه قانونی شورای عالی به منزله آن نیست که هر مصوبه وضع شده در این شورا بی هیچ کم‌وکاستی اجراشدنی است. در فرض پذیرش جایگاه قانونی، پرسش‌های دیگری بیان می‌شود که بدون پاسخ به آنها، درباره اجرایی شدن یا نشدن این مصوبات نمی‌توان نظر قطعی داد؛ برای نمونه، جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی در کدام بخش از سلسله‌مراتب قوانین قرار دارد؟ و تفکیک بین وظایف مجلس شورای اسلامی و شورای عالی چگونه مشخص می‌شود؟ و این که آیا وضع مصوبات برخلاف قانون مجلس امکان‌پذیر است؟ یا سایر پرسش‌های مشابه که محل اختلاف بین حقوقدانان است. اگرچه پاسخ به همه پرسش‌های فوق، در این مقاله میسر نیست؛ لکن سعی می‌شود وضعیت حقوقی مصوبات این نهاد در نظام اداری کشور مشخص شود. با پذیرش فرض جایگاه قانونی شورای عالی و این که شورا در محدوده صلاحیت خود حق وضع برخی مقررات را دارد؛ مقررات فوق به صرف صدور، معتبر است، لکن میزان اعتبار مصوبات فوق و درجه اهمیت آن در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی محل نزاع است. درخصوص درجه اعتبار مصوبات شورای عالی دیدگاه‌های متفاوتی بیان شده است.

گفتار اول - مصوبات شورای عالی هم‌ردیف قانون است:

با توجه به اینکه در فرمایش‌های رهبر کبیر انقلاب و همچنین مقام معظم رهبری، مصوبات

و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی موضوع قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب سال ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی که توسط شورای عالی مذکور که قبل با بعد از تصویب این قانون تعیین گردیده و با مصوبات جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳ مورخ نهم و بیست و سوم اسفندماه ۱۳۶۷ شورای یاد شده مطابقت ندارد، تصویب می‌گردد».

د. ماده ۲ (اصلاحی ۶۹/۱۱/۳۰) قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳ مورخ ۹ و ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ مقرر می‌دارد: «اعضای بند (ج) به پیشنهاد وزیر مربوطه و بنا به تصمیم رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی به جلسات شورای عالی جهت بررسی و تصمیم‌گیری مشورتی معرفی شده و ریاست جمهوری بر مبنای نتیجه حاصل از شورا احکام مربوطه را برای ۴ سال عضویت در هیأت‌های مذکور امضا می‌نماید...» که به موجب بند ۹ مصوبه بازنگری مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص آموزش عالی مصوب ۷۷/۸/۵ ضوابط کلی و وظایف هیأت‌های امناء را شورای عالی انقلاب فرهنگی تعیین می‌کند.

شورای عالی در حکم قانون است، اصل تفکیک قوا نیز با رعایت اصول ۵۶ و ۵۷ و زیر نظر ولایت مطلقه فقیه پذیرفته شده است (اسکندری، ۱۳۷۷: ۱۲۴)؛ لذا همانند قانون معتبر و برای همگان حتی قوه قضائیه نیز لازم‌الاتباع است. بدین معنا که اگر شورای عالی که یک شورای تخصصی در امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی تلقی می‌شود پس از بررسی‌های طولانی و کارشناسانه، مصوبه‌ای وضع کند ولی از سوی دستگاه مربوط اجرا نشود؛ درحقیقت، وجود این نهاد مهم فرهنگی لغو و بی‌معنی است. بنابراین مصوبات شورای عالی را نباید همسان با نظریه‌های مشورتی برای اداره بهتر محیط‌های علمی و فرهنگی کشور توصیف و تلقی کرد، بلکه این مصوبات همانند قوانین مصوب مجلس^۱ معتبر و حسب مورد، دستگاه مربوطه مکلف به رعایت و اجرای مفاد آن است. از این رو رهبر کبیر انقلاب، بر لازم‌الاجرا بودن مصوبات شورای عالی تأکید کرده است. با این وصف، مصوبات فوق اعتبار قانون را دارد و برای همه وزارتخانه‌ها و حتی قوه قضائیه و دیوان لازم‌الاتباع است و قضات محاکم حق ارزیابی و یا ترتیب اثر ندادن به مصوبات فوق را ندارند.

همچنین باید توجه داشت، رئیس وقت شورای عالی با تیزبینی خود متوجه موضوع اعتبار مصوبات این نهاد بوده و به همین دلیل در تاریخ ۱۳۶۳/۱۱/۲۹ از حضرت امام(ره) این‌گونه سؤال کرده است:

«همکاری و دخالت قوه قضائیه در موارد لزوم، منوط به آن است که مصوبات این شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد. مستدعی است، نظر شریف در این باره را ابلاغ فرمایید» و متعاقباً رهبر کبیر انقلاب در مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ در پاسخ می‌فرمایند: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب آثار داده شود».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، با توجه به اینکه برخی از مصوبات وصف قضائی دارد، رئیس محترم شورای وقت در سؤال مطروحه از عبارت «همکاری و دخالت قوه قضائیه» استفاده نموده و در خصوص موضوع کسب تکلیف کرده است. بدیهی است همکاری و دخالت قوه قضائیه، در معنای ترتیب اثر دادن به مصوبات شورا، تکلیفی برای قوه قضائیه ایجاد می‌کند و این تکلیف زمانی محقق خواهد شد که مصوبه فوق هم‌ردیف قانون باشد. به عبارت دیگر، نظر حضرت امام(ره) مبنی بر اعتبار مصوبات شورا در حد یا حکم قانون این نتیجه را در بر دارد که از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط اجرا شود و همچنین ضمانت اجرای قضائی داشته باشد (ملک‌افضلی، ۱۳۸۷: ۱۵۴).

با پذیرش اعتبار مصوبات شورای عالی هم‌ردیف قانون، باید گفت به موجب مصوبه ۶۳۰

۱. از دیرباز بین شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس، یک تقسیم وظایف نانوشته‌ای وجود دارد بدین شرح که هر جا شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه‌ای وارد شده و مصوبه‌ای وضع می‌کند، مجلس از ورود به آن خودداری می‌کند و برعکس. این رویه تاکنون از سوی هر دو نهاد تقریباً رعایت شده است.

شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب سال ۸۷ مبنی بر ممنوعیت رسیدگی دیوان به شکایات مضمولین موضوع مصوبه، از اختیارات این نهاد بوده و دیوان مکلف به رعایت آن است. به عبارت دیگر، با مصوبه شورای عالی، قلمرو صلاحیت دیوان محدود و دایره شمول رسیدگی تحدید می شود.

گفتار دوم - مصوبات شورای عالی در سطحی پایین تر از قانون مجلس قرار دارد.

ابتدا برای اینکه مشخص شود مصوبات شورای عالی، اعتبار قانون را دارد یا نه، لازم است اوصاف و ویژگی های قانون را هر چند به طور اجمال بیان نماییم. از این رو در یک تعریف ساده، قانون به قواعدی اطلاق می شود که طی تشریفات خاص از سوی مجلس که وظیفه ذاتی وضع قوانین را دارد، به تصویب می رسد و لذا با تصمیمات قوه مجریه متفاوت است (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۲۰). به موجب قانون اساسی، مجلس مهم ترین رکن قانون گذاری کشور تلقی می شود و با توجه به اصل تفکیک قوا، صلاحیت ذاتی وضع قانون را در همه امور دارد و اساساً وظیفه اصلی مجلس، وضع قانون است (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۱۳) مگر در مواردی که در قانون اساسی صراحتاً منع شده باشد. برای مثال، مجلس نمی تواند در خصوص واگذاری اراضی کشور با دولت دیگری توافق کند یا در خصوص تغییر جمهوریت و اسلامیت کشور قانون وضع نماید، لکن به لحاظ وظیفه ذاتی و اصلی پیش بینی شده، صلاحیت تصویب قانون در همه امور جاری کشور را دارد. با این وصف، در موارد تردید در خصوص صلاحیت یا عدم صلاحیت، اصل بر صلاحیت است مگر آنکه خلاف آن به اثبات برسد. ضمن آنکه صلاحیت مجلس در وضع قانون، عام و متکی به قدرت یا نهاد دیگری نیست (هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۲: ۱۳۱). در حالی که شورای عالی این صلاحیت ذاتی را ندارد و مصوبات آن هم ردیف قانون قرار نمی گیرد و لذا نمی تواند و نباید مغایر با مصوبات مجلس باشد و فقط در محدوده اختیارات اعطایی معتبر است و این نهاد نمی تواند خارج از صلاحیت تعیین شده اقدام به وضع مقرراتی نماید.

همان طور که از نام شورا مبرهن است عمده وظایف و اختیارات شورای عالی به امور فرهنگی، آموزشی، تربیتی و ... مرتبط است که می توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تعیین خط مشی فرهنگی آینده دانشگاه ها، دبیرستان ها و دیگر مراکز آموزشی
- شناسایی و جذب اساتید و کارشناسان و مربیان مؤمن و متعهد به نظام
- پیشگیری از نفوذ عناصر منحرف و وابسته به بیگانگان و اصلاح و پاکسازی محیط های آموزشی کشور از اشخاص فاسد
- گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی در جامعه
- تزکیه محیط های علمی و فرهنگی
- تحول دانشگاه ها، مدارس و مراکز فرهنگی و هنری براساس فرهنگ اسلام

- تعمیم سواد و تقویت و بسط روح تفکر، تحقیق و علم‌آموزی
- حفظ، احیا و معرفی آثار اسلامی و ملی
- نشر آثار و افکار فرهنگی انقلاب اسلامی و ایجاد و تحکیم روابط فرهنگی با کشورهای دیگر

- تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام
 - تصویب آیین‌نامه‌های مهم مراکز علمی، فرهنگی، آموزشی و پژوهشی
 - تصویب ضوابط تأسیس مؤسسات در مراکز علمی، فرهنگی، تحقیقاتی و...
 - تدوین ضوابط برای گزینش استادان و معلمان
 - نظارت بر اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و...
- بنابر مراتب فوق، مصوبات شورای عالی باید در موارد تعیین شده، باشد و خارج از آن فاقد وجاهت حقوقی است.

گفتار سوم - نظریه تفصیلی

به نظر می‌رسد اظهار نظر کلی در خصوص اعتبار همه مصوبات شورای عالی صحیح نباشد و لذا با توجه به ماهیت و کارکرد مصوبات این نهاد، می‌توان نظر متفاوت دیگری ارائه داد. ابتدا بیان می‌شود که مصوبات شورای عالی عمدتاً حول سه محور کلی است:

الف) تصمیمات مهم و کلان مانند: سیاست‌ها، اصول، برنامه‌های کلان، راهبردها و راهکارها، اهداف، شاخصه‌ها، طرح‌ها، منشورها، ضوابط و...

ب) اساسنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و...

ج) انتصابات اعضای حقیقی در شوراهای داخلی و کمیسیون‌ها، تأیید ریاست دانشگاه‌ها و... با این وصف، تصمیمات بند «الف»، بالاتر از قانون (و به طریق اولی هم‌ردیف قانون) قرار می‌گیرد، چه در ادبیات حقوقی، هرگاه مصوبه‌ای وصف سیاست‌گذاری به خود گیرد، در سطحی بالاتر از قانون عادی و مادون قانون اساسی قرار می‌گیرد. همان‌طور که پیشتر بیان کردیم، این حق از اختیارات ولی فقیه است که می‌تواند ضمن ایجاد یک نهاد، موضوع تعیین سیاست‌های کلی را نیز به آن واگذار کند. به موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»، مقام معظم رهبری نیز تعیین سیاست‌های کلی فرهنگی را مطابق با این اصل به شورای عالی تفویض نموده است (الهام و میرمحمدی، ۱۳۹۲: ۱۶۳).

با این فرض ممکن است گفته شود، برخی از مصوبات شورای عالی که وصف سیاست‌گذاری و امور کلان دارد حتی برتر از قانون تلقی می‌شود و لذا در صورت تداخل با مصوبه مجلس، بر آن ترجیح دارد (الهام و میرمحمدی، ۱۳۹۲: ۱۶۰).

اصولاً سیاست‌های کلی و مصوبات کلان^۱ مانند نقشه جامع علمی کشور، از این نوع هستند. همچنین باید اضافه کرد هر مصوبه‌ای که به‌طور موردی به تأیید معظم‌له نیز رسیده باشد اعتبار احکام حکومتی دارد و مآلاً واجد جایگاه قانونی است (صرامی، ۱۳۷۳، ۶۵). در خصوص بند «ج» نیز بحث خاصی قابل طرح نیست و اساساً یک مقررۀ دایمی تلقی نمی‌شود تا مورد ایراد قرار گیرد.

لکن در خصوص مصوبات بند «ب» به‌ویژه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها که موضوع بحث نیز همین مصوبات است، باید قائل به آن بود که سطحی پایین‌تر از قانون دارند؛ زیرا:

۱. مصوبات شورا در قالب آیین‌نامه و دستورالعمل به لحاظ شکلی، قانون نیست؛ چه قانون به قواعدی اطلاق می‌شود که با تشریفات خاص از سوی مجلس وضع می‌شود و لذا با تصمیمات قوه مجریه متفاوت است، ضمن آنکه اطلاق عبارتی مانند "آیین‌نامه" و "دستورالعمل" قرینۀ آن است که مقررات فوق، مادون قانون است (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۲۰).

۲. به موجب قانون اساسی، مجلس مهم‌ترین رکن قانون‌گذاری کشور تلقی می‌شود و با توجه به اصل تفکیک قوا، صلاحیت ذاتی وضع قانون را در همه امور دارد و اساساً وظیفۀ اصلی مجلس، وضع قانون است؛ در حالی که شورای عالی چنین صلاحیتی ندارد (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۱۳).

۳. به جهت صلاحیت عام مجلس در وضع قوانین، در موارد تردید در خصوص صلاحیت مجلس، اصل بر صلاحیت است مگر اینکه خلاف آن ثابت شود. در واقع صلاحیت مجلس در خصوص وضع قانون، عام و متکی به قدرت یا نهاد دیگری نیست (هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۲: ۱۳۱) در حالی که اختیار شورای عالی در تصویب مقررات، فی‌نفسه استقلالی ندارد و محدود به موارد مصرحه است، پس هرگاه شورای عالی در مواردی که اقدام به وضع مقررات مختلف می‌کند اولاً- باید در محدوده اختیارات تفویض شده باشد. ثانیاً- در مواردی که تردید وجود دارد که شورای عالی می‌تواند خارج از قلمرو اعطایی اقدام به وضع مقررۀ نماید، اصل بر عدم صلاحیت است.

۴. در خصوص نظر رهبر کبیر انقلاب و مقام معظم رهبری (مدال‌الذله العالی) نسبت به ترتیب اثر دادن به مصوبات شورا نباید مبالغه نمود. به زعم ما نظرات مطروحه ناظر به این نبوده که همه مصوبات شورا هم‌ردیف قانون است، بلکه نظر به معتبر و لازم‌الاجرا بودن مصوبات این نهاد

۱. البته ممکن است این ایراد مطرح شود، که برخی از مصوبات شورای عالی در قالب سیاست‌ها و امور کلان اساساً به تأیید مقام معظم رهبری نمی‌رسد و یا اینکه پاره‌ای از مصوبات فوق، تنها شکل سیاست‌ها را دارد ولی به لحاظ محتوا، فاقد امور مهم و کلان است. به نظر می‌رسد این اشکال تا حدودی وارد است، به‌ویژه آنکه ملاک و معیار دقیقی برای تعیین اینکه چه مصوباتی در قالب سیاست‌ها و امور مهم می‌باشد و چه مصوباتی خارج از آن، وجود ندارد.

بوده و لذا این دو مفهوم با هم متفاوت است و نباید خلط شوند. همان‌طور که به درستی در فرمایش مقام معظم رهبری نیز آمده است،^۱ لازم‌الاجرا بودن مصوبات شورا به معنای قانون بودن همه مصوبات فوق نیست، همانند بسیاری از مقررات دولتی که برای دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های دولتی در سراسر کشور لازم‌الاتباع است، ولی هم‌ردیف قانون نیست (پرستش، ۱۳۸۹: ۶).

البته نباید پنداشت اگر مصوبه‌ای هم‌ردیف قانون نباشد، نباید به آن ترتیب اثر داد؛ همانند بسیاری از مقررات دولتی که برای دستگاه‌های مختلف لازم‌الاجراست، ولی قانون تلقی نمی‌شود.

بنابراین با توجه به مباحث اختلافی پیرامون جایگاه قانونی شورای عالی و با امعان نظر به شرایط ماهوی و شکلی مقرر برای وضع قانون، نظر به فقدان ارزیابی مصوبات شورا به جهت عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع، رعایت اصول تفکیک^۲ و استقلال قوا به ویژه قوه قضائیه و وظیفه قانونی این قوه در رسیدگی به شکایات مردم از دولت (اختصاصاً در دیوان عدالت اداری)، باید قائل به این بود آن دسته از مصوبات شورای عالی که جنبه سیاستگذاری ندارد، در ردیف مقررات دولتی قرار دارد. مصلحت نیز اقتضا دارد چنین باشد؛ زیرا نباید از یک دستگاه تخصصی در امور فرهنگی توقع داشت تا به تمام اصول قانون اساسی و شرع احاطه داشته باشد و قواعدی همسنگ قانون مصوب مجلس که مورد ارزیابی شورای نگهبان قرار می‌گیرد، وضع نماید. ضمن اینکه در ساختار فعلی شورای عالی، کمیته‌ای حقوقی یا فقهی برای تطبیق مصوبات با قانون اساسی و شرع پیش‌بینی نشده است.

براساس تقسیم‌بندی یادشده نتیجه می‌گیریم که همه دستگاه‌های اجرایی کشور به رعایت مصوبات شورای عالی در هر سطحی مکلف‌اند و حق ارزیابی مصوبات این نهاد را ندارند؛ اما این تکلیف برای دادگاه‌ها وجود ندارد. زیرا به موجب اصول مختلف قانون اساسی، اولاً- به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی محاکم قضائی می‌توانند از ترتیب اثر دادن به مصوبات مخالف قوانین

۱. در فرمایش مقام معظم رهبری مورخ ۸۱/۶/۲۶ در دیدار اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی چنین آمده است: «مصوبه این شورا باید به وسیله دبیرخانه ابلاغ و اجرای آن به وسیله رئیس جمهور تضمین شود... شما می‌گویید مجلس، قانونگذار است، خیلی خوب، این جا قانون تدوین نمی‌کند. همه چیزهایی که لازم الاجراست، قانون نیست، مصوبات دولت هم لازم‌الاجراست. بخشنامه فلان وزیر برای زیردست خودش لازم الاجراست. لازم نیست حتماً اسمش قانون باشد، اما بلاشک واجب‌الاجرا بودن، نتیجه قانون را خواهد داشت، امام(ره) هم به همین نکته توجه داشتند. ما گفتیم مصوبات این شورا در حکم قانون باشد، ایشان گفتند باید اجرا شود، باید اجرا شود یعنی ترتیب اثر داده شود» (آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۰: ۱۱).

۲. فلسفه تفکیک قوا، پیشگیری از تمرکز قدرت سیاسی در دست فرد یا عده‌ای خاص است و لذا اصل شانزدهم اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ مقرر داشته است: «در جامعه‌ای که حقوق افراد تضمین و تفکیک قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی وجود ندارد» (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۶۰).

اساسی و عادی (وهمچنین مخالف شرع) امتناع نمایند. ثانیاً- دیوان می تواند به ابطال چنین مصوباتی اقدام نماید. به عبارت دیگر، ترتیب اثر ندادن به برخی از مصوبات شورای عالی به موجب قانون اساسی صرفاً برای محاکم در مقام قضاوت پیش‌بینی شده است.

فصل سوم - تحلیل و نقد حقوقی عملکرد دیوان عدالت اداری

پس از بیان شکایت و ارائه دادخواست از سوی بسیاری از دانشجویان، مسئولان دیوان عدالت اداری در اظهارنظری عجیب و غیرمنطقی، تصریح کرده‌اند که مستند عدم رسیدگی به این‌گونه دادخواست‌ها، مصوبه ۶۳۰ سال ۸۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی است. متأسفانه دیوان برخلاف رویه سابق، صلاحیت خودخواسته‌ای را پذیرفته است که این محدودسازی دیوان، کناره‌گرفتن از مسئولیت و رفع تکلیف قانونی در احیای حقوق شهروندان و مغایر بدیهیات و اصول مسلم حقوقی و حق دادخواهی به‌شمار می‌آید (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۲۶).

بی‌گمان پذیرش نفی صلاحیت خودخواسته دیوان تبعات و توالی فاسدی خواهد داشت که بیش از همه خود دیوان از آن متضرر خواهد شد. اقدام دیوان در قبول عدم صلاحیت خود به استناد مصوبه شورای عالی اشتباه است و توجیه حقوقی ندارد. از این رو، در جهت تبیین عملکرد ناصواب دیوان، موارد ذیل مطرح می‌شود:

مبحث اول - سلب حق دادخواهی و سلب صلاحیت دیوان مخالف قانون اساسی است.

مطابق اصل ۳۴ قانون اساسی «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد». اصول متعددی در قانون اساسی به این حق و دادرسی عادلانه تأکید دارد (حسینی، ۱۳۹۳: ۲۳) و لذا منع مقرر به موجب مصوبه شورای عالی فاقد وجهت قانونی است.

در خصوص صلاحیت دیوان نیز باید گفت: وفق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مرجع صالح برای تعیین صلاحیت و مآلاً قلمرو صلاحیت دیوان، مجلس شورای اسلامی است. به واقع با امعان نظر به اصل تفکیک قوا که مورد پذیرش نظام حقوقی ما قرار گرفته است، قوه مقننه حق دارد وظایف دیوان را تعیین و ترسیم کند و لذا اختیار کاستن یا افزایش اختیارات دیوان توسط شورای عالی فاقد مبنای قانونی است.

به موجب قانون دیوان مصوب سال ۹۲ (وهمچنین اصل ۱۷۳ قانون اساسی و قوانین قبلی

دیوان)، دیوان عدالت اداری مرجع اصلی رسیدگی به شکایات مردم از دولت است و سلب یا تحدید این حق، تنها به موجب قانون مصوب مجلس امکان پذیر است.^۱

قدر متیقن آن است که درباره صلاحیت دیوان در خصوص رسیدگی به این گونه پرونده‌ها تردید شود. در این صورت نیز بنا به اصول مسلم حقوقی، در موارد شک و تردید، اصل بر صلاحیت رسیدگی توسط قوه قضائیه است. بدیهی است با توجه به صلاحیت عام نظام قضایی، در صورت تردید نمی‌توان رسیدگی به ادعای تزییع حقوق شهروندان را بی‌پاسخ و مهمل گذاشت و لذا عدم رسیدگی دیوان تخطی از وظیفه قانونی محوله است. به واقع بنظر می‌رسد امتناع دیوان از احقاق حق به دستاویز مصوبه‌ای که شورای عالی تصویب کرده، فرار از حق‌گزاری و امتناع از تکالیف قانونی محسوب می‌شود و موجب مسئولیت است.^۲

همچنین مطابق اصول آیین دادرسی و به لحاظ شکلی، دیوان (همانند همه مراجع قضایی) حق ندارد، دادخواست شاکیان را دریافت و از رسیدگی خودداری کند. بلکه در صورت ایراد دادخواست یا عدم صلاحیت، ملکف است قرار رد دادخواست یا عدم صلاحیت خود را (به کیفیت مقرر در قانون) صادر نماید. این طریق که رویه جاری بسیاری از شعب دیوان بوده است باید در همه موارد عدم صلاحیت جاری باشد. برای نمونه همان گونه که قانون و آرای هیئت عمومی دیوان دلالت دارند اصولاً دستگاه‌های دولتی حق طرح دعوی در دیوان را ندارند (صلاحیت دیوان در آرای دیوان عالی کشور، ۱۳۹۲: ۱، ۱۶، ۲۴، ۳۹).

مبحث دوم - تحلیل و نقد حقوقی نظر شورای نگهبان

تردیدی نیست که شورای نگهبان، حافظ و نگهبان قانون اساسی است، به‌ویژه «کنترل شرعی مقررات اداری از سوی فقهای شورای نگهبان، تنها مورد از کارکردهای شورای نگهبان با جنبه

۱. درمقایسه‌ای ساده بین شورای عالی و مجلس از جهت قانون‌گذاری باید گفت: صلاحیت وضع قانون از سوی

مجلس به وجود قانون و مقررات دیگری وابسته نیست و اصل بر اعمال این حق می‌باشد و لذا، حق سلب یا واگذاری این امر به قوای دیگر پیش‌بینی نشده است و تنها پس از تصویب، جهت تطبیق با قانون اساسی و شرع به شورای نگهبان ارسال می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۴۷)؛ اما اختیار شورای عالی در تصویب مقررات، ثانیاً و بالعرض است و فی نفسه استقلالی ندارد و محدود به موارد مصرحه است، در حالی که اختیارات مجلس در وضع قانون، اولاً و بالذات و دارای صلاحیت عام در وضع قانون را دارد (هاشمی، همان: ۱۳۱).

۲. برابر ماده ۵۹۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵: «هریک از مقامات قضایی که شکایتی و تظلمی مطابق شرایط قانونی نزد آنها برده می‌شود و با وجود این که رسیدگی به آنها از وظایف آنان بوده به هر عذر و بهانه اگرچه به عذر سکوت یا اجمال یا تناقض قانون از قبول شکایت یا رسیدگی به آن امتناع کند یا صدور حکم را برخلاف قانون به تاخیر اندازد یا برخلاف صریح قانون رفتار کند دفعه اول از شش ماه تا یک سال و در صورت تکرار به انفصال دائم از شغل قضایی محکوم می‌شود و در هر صورت به تأدیه خسارات وارده نیز محکوم خواهد شد.»

قضائی است» (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۲۸) و لاجرم اظهارنظر این این مرجع در خصوص جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی بسیار مهم است. در بدو تشکیل ستاد انقلاب فرهنگی با توجه به نبود مصوبات خاص در خصوص موضوع، اظهارنظری از سوی شورای نگهبان به عمل نیامد. از این رو، شورای نگهبان در پاسخ به نخست‌وزیر وقت در خصوص مصوبات شورای عالی از نظر قانونی، نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت با قانون اساسی، چنین اظهارنظر کرده است که: «ستاد انقلاب فرهنگی (نام قبلی شورای عالی) به موجب فرمان امام تشکیل شده و قانونی درباره طرز تشکیل و وظایف آن تاکنون به تصویب نرسیده است تا موضوع از جهت قانون اساسی مورد بررسی و امعان نظر قرار گیرد».

اولین اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص مصوبه هشتادوسومین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ شورای عالی با موضوع عدم امکان رسیدگی دیوان در خصوص شکایت دانشجویان از کمیته‌های انضباطی است که خلاف شرع بودن آن مورد سؤال قرار گرفت و شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۰/۹/۱۸ در پاسخ چنین اظهار نظر کرد: «همانگونه که در متن مصوبه مذکور آمده است، چون این مصوبه با استفاده از اذن مقام معظم رهبری حضرت امام (قدس سره الشریف) وضع شده است، فلذا خلاف شرع نمی‌باشد» (روزنامه رسمی شماره ۱۶۰۶ تاریخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۸).

اگرچه شورای نگهبان تنها مرجع رسمی برای اظهارنظر در خصوص شرعی بودن کلیه قوانین، مقررات و مصوبات مراجع مختلف به‌شمار می‌رود و حتی نظارت این شورا محدود به قوانین نیست (مرتضایی، ۱۳۹۰: ۱۱۸)؛ لکن به نظر می‌رسد اظهارنظر فوق دارای اشکال است؛ زیرا، نظر مبارک حضرت امام (ره) در خصوص ترتیب اثر دادن به مصوبات شورای عالی، به این معنا نیست که همه مصوبات شورای عالی صحیح است و مغایرتی با شرع ندارد. درست است که این نهاد به فرمان ولی امر مسلمین تشکیل شده و دارای جایگاه قانونی است، اما این بدان معنا نیست که تمامی مصوبات این نهاد به رهبری منتسب بوده و جزء احکام حاکم اسلامی محسوب می‌شود. به عبارت دیگر، فرمان تأسیس این شورا هیچ ملازمه‌ای با تأیید تمامی مصوبات آن توسط مقام معظم رهبری ندارد. از این رو، اذن صادره، اجازه وضع مقررات در چارچوب موازین شرعی و اتفاقاً مشروط به رعایت آن است، نه آنکه تصور شود هرآنچه شورای عالی صادر می‌کند شرعی است.

با توجه به ترکیب شورای عالی، چنین برداشتی نیز صحیح نیست و اساساً صلاحیت اظهارنظر در خصوص شرعی بودن یا نبودن مصوبات از حوزه صلاحیت شورای عالی خارج است. حال چطور می‌توان قائل بود که مصوبات شورای عالی صرفاً به جهت وضع توسط این مرجع با توجه به اذن صادره، امکان مغایرت با شرع را ندارد.

شاید بیان شود که شورای نگهبان خود به صراحت اعلام کرده است که مصوبات فوق شرعی است و بنابراین هر مقررۀ صادرشده از سوی این مرجع، مطابق شرع است. اتفاقاً اشکالی که بیان

شد نیز ناظر به این اظهارنظر کلی شورای نگهبان است. درست است که شورای نگهبان تنها مرجع رسمی اظهارنظر در خصوص شرعی بودن قوانین و مقررات در نظام حقوقی به‌شمار می‌آید، لکن این اظهارنظر نمی‌تواند کلی و در خصوص همه مصوبات شورای عالی باشد، بلکه به‌صورت موردی است. حتی با اینکه شورای نگهبان وفق اصل چهارم قانون اساسی مرجع رسمی اظهارنظر در خصوص مغایرت‌نداشتن قوانین با قانون اساسی و شرع است، اما تصمیم‌گیری در خصوص قوانین مغایر با شرع صرفاً در صلاحیت فقهای این شورا قرار دارد، هرچند ممکن است نظرهای دیگری از سوی برخی از فقهای عظام مطرح باشد (فلاح‌زاده، ۱۳۸۶: ۲۵).

بنابراین شورای نگهبان باید در خصوص هر مصوبه‌ای به‌طور جداگانه اظهارنظر کند، بدیهی است در این صورت می‌توان گفت مصوبه مغایرتی با شرع ندارد (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۲۵۵). همانطور که پیشتر بیان شد، اگر مصوبه‌ای از مصوبات شورای عالی به‌دلیل اهمیت ویژه آن، به تایید مقام معظم رهبری برسد، در این صورت، این مصوبه از احکام حکومتی تلقی خواهد شد و برتر از قانون خواهد بود، چنانکه برخی از مصوبات پس از تصویب به نظر معظم له رسیده است که در این صورت می‌توان گفت مصوبه فوق ویژگی‌های احکام حکومتی را دارد (ورعی، ۱۳۷۳، ۶۵).

به‌نظر می‌رسد شورای نگهبان با توجه به ایرادات حقوقی وارد بر دیدگاه فوق، دیدگاه مناسب‌تری را برگزید و از دیدگاه پیشین خود هرچند به‌طور موقت عدول کرد. از این‌رو در مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۱ در خصوص برخی از بندهای مصوبات جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ به تاریخ‌های ۱۳۸۰/۲/۱۸ و ۱۳۸۰/۴/۱۲ شورای عالی با عنوان سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات، اظهارنظر کرده و باصراحت بر خلاف شرع بودن مصوبات مذکور تأکید کرده است که نسبت به دیدگاه پیشین خود متفاوت و نشانه تحول نگرش این نهاد است و گامی مثبت در راستای نظارت شرعی و قانونی بر مصوبات شورای عالی تلقی می‌شود.^۱

با اینکه شورای نگهبان با شرعی‌ندانستن مصوبه‌ای از شورای عالی و مآلاً ابطال آن از سوی دیوان، عملاً دیدگاه اولیه خود را تغییر داد، اما با توجه به اظهارنظرهای بعدی خود به‌نظر می‌رسد کماکان معتقد است که مصوبات شورای عالی قابل رسیدگی در دیوان نیست و از قلمرو صلاحیت دیوان خارج است. برای نمونه در تدوین قانون فعلی دیوان، مجلس ابتدا اصرار کرد که باید مصوبات شورای عالی تحت نظارت دیوان قرار گیرد، اما شورای نگهبان ضمن مخالفت با این خواسته چنین استدلال کرد:

۱. متعاقب اظهارنظر شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری با شکایت آقای ا-م موضوع را در هیأت عمومی دیوان مورد رسیدگی قرار داد و نهایتاً نسبت به ابطال بندهایی از مصوبه موصوف به شماره داندنه ۱۱۷ کلاسه پرونده ۳۰۱/۱۸ مورخ ۱۳۸۱/۴/۲ اقدام نمود.

«مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی دو قسم می‌باشند؛ یک قسم مواردی که آیین‌نامه و دستورالعمل می‌باشند و یک قسم که در حکم قانون می‌باشند. قسم اول این مصوبات، براساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی قابل شکایت در دیوان نمی‌باشند؛ زیرا بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان، شکایت نسبت به آیین‌نامه‌های دولتی صرفاً تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب قوه مجریه را در برمی‌گیرد و شامل سایر قوا نمی‌شود؛ اما قسم دوم این مصوبات، از آنجا که وفق نظر حضرت امام(ره) و مقام معظم رهبری، در حکم قانون می‌باشند، رسیدگی به آنها و احیاناً ابطال آنها در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست» به واقع مصوبات شورای عالی از نظر شورای نگهبان به لحاظ تفسیر ادبی دو دسته است (محمودی، ۱۳۸۴: ۳۹۷).

الف) برخی از مصوبات در سطحی پایین‌تر از قانون قرار دارد، اما به جهت اینکه پیشتر شورای نگهبان در خصوص حصر صلاحیت دیوان اظهار نظر نموده و آن را محدود به مصوبات قوه مجریه کرده است^۱ و از آنجا که مصوبات شورای عالی خارج از قوه مجریه است، دیوان حق

۱. در خصوص قلمرو صلاحیت دیوان از جهت شمول آن به قوای قضائیه و مقننه اختلاف نظر وجود دارد. از این رو در مورخ ۸۳/۸/۲ رئیس قوه قضائیه وقت از شورای نگهبان سوال می‌کند که آیا محدوده اختیارات دیوان عدالت اداری در این اصل شامل تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه قضائیه و سازمان‌های وابسته به آنها و همچنین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبات اداری شورای نگهبان، مجمع تشخیص و امثال آن نیز می‌شود یا مخصوص تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت به معنای قوه مجریه است. شورای نگهبان در پاسخ به نامه مورد اشاره در تاریخ ۸۸/۸/۲۸ نظریه تفسیری خود را به این شرح اعلام کرده است: "با توجه به قرینه قوه مجریه در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی، مقصود از تعبیر دولتی در این اصل، قوه مجریه است".

اگرچه تفسیر ارائه شده در ابتدای امر و با توجه به ماهیت قوای مقننه و قضائیه که وظیفه وضع قانون و حل و فصل خصومت به موجب قانون را بر عهده دارند، منطقی به نظر می‌رسد و نظر به اصل تفکیک قوا نباید قوه مجریه بر قوای مذکور تسلطی یابد، لکن باید از تفسیر لفظی قانون فراتر رفت و به هدف و غایت وضع اصل ۱۷۱ قانون اساسی توجه کرد. ضمن آنکه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی در بحث قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری، حق رسیدگی به آیین‌نامه‌های دولتی قید شده است که شامل قوه قضائیه و قوه مقننه نیز می‌شود و نباید صلاحیت دیوان را محدود به آیین‌نامه‌های قوه مجریه کرد. همچنین رسیدگی نکردن به تظلمات کارکنان دولت از دستگاه‌های مربوط ارتباطی به تفکیک قوا ندارد؛ زیرا بررسی در خصوص تصمیمات قضایی در قوه قضائیه یا در خصوص مصوبات مجلس نیست تا شائبه دخالت در قوای دیگر به ذهن خطور کند، بلکه صرفاً بررسی صحت و سقم یک تصمیم اداری در قوای مذکور است. به عبارت دیگر، صلاحیت دیوان عدالت اداری در خصوص آن دسته از تصمیمات قوه قضائیه که واجد وصف قضایی است، نمی‌شود و آنچه بررسی می‌شود، از مصادیق مصوبات دولتی همانند مصوبات قوه مجریه است.

به نظر می‌رسد این موضوع مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است و در قوانین بعدی دیوان (سال ۸۵ و قانون فعلی) قلمرو صلاحیت نه تنها در خصوص قوه مجریه به سایر قوا نیز تسری یافته است به نحوی که تنها مواردی که دیوان صلاحیت ورود ندارد در قانون دیوان عدالت اداری احصا شده است که بیانگر صلاحیت

رسیدگی به مصوبات فوق را از این حیث ندارد.

ب) برخی دیگر از مصوبات شورای عالی نیز به جهت اعتبار آن در سطح قانون، خارج از قلمرو صلاحیت دیوان است.

با این تفسیر شورای نگهبان، هیچ یک از مصوبات شورای عالی قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود و اساساً علت حذف آن در قانون (از نظر شورای نگهبان) به این دلیل بوده است، نه آنکه تصور شود، مقنن با حذف شورای عالی از فهرست مراجع مستثناشده در قانون جدید، امکان ابطال برخی از مصوبات شورای عالی را فراهم کرده است.

در حالی که باید مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی با نگاه به سایر اصول به‌ویژه اصل ۳۴ که امکان نظارت بر کلیه اعمال کلیه نهادها و مراجع قانونی را شامل می‌شود، مورد توجه قرار گیرد (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۸۱) و با توجه به فلسفه وجودی تشکیل دیوان منظور مقنن از عنوان "دولت" حتی اگر تعمداً هم به کار رفته باشد، حصری نبوده و با اهداف قانونگذار منافات دارد (ابوالحمد، ۱۳۸۸: ۳۳۰).

همچنین با توجه به قرینه تقابل مردم و دولت، باید قائل باشیم که منظور از دولت یعنی طیف حاکمیت که اختیار وضع مقرراتی فراتر از قانون را دارد. لذا در صورتی که اقدامات طیف حاکمیت (مجموعه حاکمیت سیاسی - حقوقی) اعم از قوه مجریه یا سایر قوا مخالف قوانین اساسی و عادی، شرع یا خارج از حدود اختیارات و صلاحیت باشد، رسیدگی به آن در قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود (فلاح‌زاده، ۱۳۸۶: ۳۲؛ میرداماد، ۱۳۹۰: ۴۸).

مبحث سوم - بررسی رویه دیوان عدالت اداری

گفتار اول - رویه دیوان در خصوص ابطال برخی از مصوبات شورای عالی

در سال‌های گذشته و پیش از تصویب قانون سال ۱۳۸۵ دیوان که به موجب آن شورای عالی در فهرست مراجعی قرار گرفت که امکان رسیدگی و مآلاً ابطال مصوبات آن امکان‌پذیر نبود، دیوان به مناسبت شکایت برخی از اشخاص به ابطال برخی از مصوبات این شورا اقدام کرده است که به جهت اهمیت موضوع، آراء صادره مورد تحلیل حقوقی قرار می‌گیرد (جلالی، ۱۳۸۳: ۳۴۰ به بعد).

به این منظور، آرای صادره از سوی دیوان در خصوص برخی از مصوبات شورای عالی را در دو بخش بررسی می‌کنیم: بخش اول مربوط به دو رأی است که مستند ابطال آرای فوق، مخالفت

با قانون اساسی است؛ ولی در قسمت دوم رأیی را بررسی می‌کنیم که هم به جهت مغایرت با قانون اساسی و هم به سبب اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص شرعی نبودن ابطال شده است.

قسمت اول - ابطال از جنبه مغایرت با قانون

۱. دادنامه شماره ۳۰۰-۲۹۷ مورخ ۱۳۷۸/۸/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه ۸۳ جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ و مصوبه جلسه ۴۳۹ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای عالی مبنی بر سلب حق تظلم و دادخواهی به مرجع قضائی صالح و نیز نفی صلاحیت دیوان در رسیدگی به اعتراضات نسبت به احکام هیئت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان (شماره ۱۶۰۱۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۸ روزنامه رسمی).

۲. دادنامه شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۹ هیئت عمومی دیوان در خصوص ابطال مصوبه ۱۸۱ جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۹ شورای عالی موضوع اصلاح بندهای ۴ و ۵ و ۶ ماده ۲ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور مبنی بر خروج شورای عالی از صلاحیت خود (شماره ۱۶۷۴۷ مورخ ۱۳۸۱/۶/۵ روزنامه رسمی).

به جهت اختصار و همچنین استدلال‌های تکراری در دو دادنامه، فقط به یکی از دادنامه‌های فوق اشاره می‌کنیم.

شورای عالی در جلسات ۸۳ و ۴۳۹ به تاریخ‌های ۶۵/۶/۱۱ و ۷۷/۱۲/۲۵ مقرر می‌دارد که احکام نهایی صادر شده از سوی هیئت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی و کمیته‌های انضباطی دانشگاه‌ها قطعی و اعتراض‌ناپذیر در کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور و همچنین دیوان عدالت اداری است. متعاقباً برخی از اشخاص نسبت به ابطال مصوبات فوق اقامه دعوی می‌کنند. علل مطرح شده توسط شکات، آن است که دیوان براساس اصول ۹۰-۱۷۰-۱۷۳-۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی انجام وظیفه می‌نماید و مصوبات فوق مغایر اصول ۴-۳۶-۶۱-۹۰-۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی و خارج از صلاحیت مرجع تصمیم‌گیرنده و خلاف شرع است.

هیئت عمومی دیوان نیز پس از بررسی، با صالح دانستن خود، مصوبات مذکور را به جهت خروج از قلمرو صلاحیت، فاقد وجاهت حقوقی می‌داند و نسبت به ابطال آنها اقدام می‌کند. توجیه دیوان در خصوص ابطال مصوبات شورای عالی مستند به اصول قانون اساسی است.

در آرای دیوان تأکید شده است که قانون اساسی با تثبیت قاعده تفکیک و استقلال قوای مقننه، مجریه و قضائیه از یکدیگر، اختصاص وضع قانون و اصلاح و تفسیر آن را وفق اصول ۵۳، ۷۱ و ۷۳ به مجلس شورای اسلامی و در حد مقرر در اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت نظام اختصاص داده است که با این وصف، اطلاق قانون یا تصمیم مطلق وجوه ممیزه آن به مقررات موضوعه سایر واحدهای دولتی از جمله مصوبات شورای عالی، مبنای حقوقی و وجاهت

قانونی ندارد و این قلیل مصوبات از موضوع تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و نظام‌های دولتی به‌شمار می‌رود و در صورت تطابق با احکام شرع و قوانین و خارج نبودن از حدود اختیارات قوه مجریه معتبر و متبع است.

همچنین در آرای فوق، هیئت عمومی ضمن صالح دانستن دیوان برای رسیدگی به شکایات مطروحه علیه دولت همچنان به استناد قانون اساسی، تأکید می‌کند که با تأسیس دیوان به شرح اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان صالح برای رسیدگی به شکایات، تظلم‌ها و اعتراض‌های مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنان بوده و حدود صلاحیت و اختیارات آن را نیز به موجب همان قانون اساسی به حکم قانون‌گذار موقوف کرده است؛ ولذا صرفاً قانون دیوان مبنای تعیین حدود صلاحیت به‌شمار می‌رود (شماره ۱۶۰۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۸ و شماره ۱۶۷۴۷ مورخ ۱۳۸۱/۶/۵ روزنامه رسمی).

هیئت عمومی دیوان در پاسخ به دفاعیات شورای عالی^۱ مبنی بر اینکه با توجه به اذن صادره توسط رهبر کبیر انقلاب و مقام معظم رهبری (مدالظلّه العالی) و معتبر تلقی کردن مصوبات شورای عالی، اعتبار همه مصوبات فوق در سطح قانون است، پاسخ داده و نظر شورای عالی را نمی‌پذیرد. هیئت عمومی دیوان به این نکته تأکید می‌کند که فرمان حضرت امام

۱. شورای عالی در لوایحی که برای دفاع از مصوبات خود ارائه داده است موضوع‌های مختلفی را بیان کرده است که پس از بررسی لوایح فوق، محورهای زیر برداشت می‌شود.

۱. فرمان حضرت امام (ره): در ابتدای کار شورای عالی هم‌زمان با تصویب ضوابط گزینش دانشجو و کمیته انضباطی دانشجویان، با توجه به این که مسئله ماهیت قضائی داشته و برخی موارد مستلزم دستور توییح، مجازات و سلب مزایا و برخی حقوق از دانشجویان است. ضروری تشخیص داده شد که طبق نامه شماره ۱۰۹۷۱۸ مورخ ۱۳۶۳/۱۱/۲۹ ریاست محترم شورای عالی وقت (مقام معظم رهبری فعلی) از حضرت امام (قدس سره) کسب تکلیف نمود تا حدود اختیارات شورای عالی را در این زمینه مشخص کند. حضرت امام (قدس سره) نیز ضوابط و قواعدی وضع شده از سوی شورای عالی را در حد قانون دانستند و فرمودند به آنها باید ترتیب ائرداده شود.

۲. شناسایی شورای عالی در نقش مرجع رسمی سیاستگذاری فرهنگی و آموزشی: شورای عالی در سال‌های متممادی بی‌هیچ شائبه‌ای در نقش مرجع رسمی سیاستگذاری فرهنگی و آموزشی کشور از سوی قوای سه گانه، وزارتخانه‌های فرهنگی کشور اعم از وزارت علوم و تحقیقات و فناوری، فرهنگی و ارشاد اسلامی و آموزش و پرورش، بهداشت درمان و آموزش پزشکی شناخته شده و در طول دو دهه از فعالیت اساسی و مؤثر خود تصمیمات فراوانی در حوزه فرهنگی و آموزشی کشور گرفته است.

۳. پذیرش مصوبات شورا توسط مجلس: مجلس شورای اسلامی در بسیاری از موارد این مصوبات را صریحاً مورد تأیید قرار داده و در سایر موارد از ورود به حوزه‌های مزبور خودداری کرده و عملاً مهر تأیید بر مصوبات نهاده است و با توجه به فرمان حضرت امام (ره) مصوبات شورا در حکم قانون بوده و در روزنامه رسمی انتشار می‌یابد و از سوی مقامات قضائی لازم الاجراست. قانونگذار به طور متوالی طی دو قانون با تسری مصوبات شورای عالی به گذشته عملاً لزوم متابعت از مصوبات این شورا در آینده را مورد تأکید قرار می‌دهد (شماره ۱۶۰۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۸ و شماره ۱۶۷۴۷ مورخ ۱۳۸۱/۶/۵ روزنامه رسمی).

خمینی (رضوان... تعالی علیه) تنها مفید جواز وضع ضوابط و قواعد خاص به منظور تنظیم و تنسيق امور مربوط به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و نحوه گزینش و امور انضباطی دانشجویان است و متضمن اذن وضع مقررات خارج از حدود صلاحیت یا متغیر قانون اساسی و همچنین قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از جمله سلب حق رسیدگی به شکایات توسط مراجع قضایی و نفی صلاحیت آنان نیست. با ملاحظه استدلال‌های دیوان باید گفت: موضع هیئت عمومی دیوان در پذیرش صلاحیت خود در خصوص کنترل قضایی مقررات شورای عالی منطقی است (محمودی، ۱۳۸۴: ۴۰۱).

اما ایرادی که بر نظر هیئت عمومی وارد است معطوف به این نکته می‌باشد که هیئت عمومی همه مصوبات شورای عالی را در سطحی پایین‌تر از قانون تلقی کرده است، در حالی که واقعیت چنین نیست. بهتر است دیوان به جای ابطال مصوبات شورای عالی، بر صلاحیت خود تأکید می‌کرد. از این‌رو دیوان حتی بدون ابطال مصوبات مذکور، حق رسیدگی به شکایات‌های موضوع مفاد مصوبات شورای عالی را برای خود محفوظ نگاه می‌داشت.

متأسفانه برابر یک رویه اشتباه، به نظر می‌رسد دیوان فقط زمانی خود را صالح به رسیدگی می‌داند که هیچ مصوبه‌ای مانند مصوبه شورای عالی، صلاحیت وی را محدود نکرده باشد. نقد این دیدگاه در مبحث آخر این مقاله بررسی شده است.

قسمت دوم - ابطال از جنبه مغایرت با قانون و شرع

دادنامه شماره ۱۱۷ مورخ ۱۳۸۱/۴/۲ هیئت عمومی دیوان در خصوص ابطال بندهای ۱-۲-۳-۴ و ۵ از شق (و) مصوبه جلسات (۴۷۸) و (۴۸۰) مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ و ۱۳۸۰/۴/۱۲ شورای عالی با عنوان سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مطبوعات، مستند به نظریه مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۱ فقهای شورای نگهبان دایر به خلاف شرع شناخته‌شدن آنها (شماره ۱۶۷۴۷ مورخ ۱۳۸۱/۶/۵ روزنامه رسمی).

خواهان با ارائه دادخواست مبنی بر ابطال برخی از بندهای مصوبات ۴۷۸ و ۴۸۰ شورای عالی از جنبه مغایرت با شرع و قانون اساسی بیان کرده است که شورای عالی به تفسیر قانون اساسی اقدام کرده در حالی که این وظیفه در صلاحیت منحصر شورای نگهبان است؛ همچنین مصوبه شورای عالی مخالف شرع مقدس اسلام است. ضمن آنکه شورای عالی با خروج از صلاحیت خود، به قانونگذاری و تضییق و توسعه قوانین جزائی مبادرت و برای محاکم قضائی نیز تعیین تکلیف کرده است که از مصادیق بارز دخالت در قانونگذاری و برهم زدن تفکیک قوا و خروج از حوزه صلاحیت دیوان است.

درواقع علل شکایت خواهان دو موضوع است: الف- مغایرت با قانون اساسی و ب- مغایرت با شرع. رأی هیئت عمومی دیوان نیز در دو بخش تنظیم شده است، یک بخش در خصوص

مغایرت مصوبه با قانون اساسی است که هیئت عمومی تقریباً با تکرار مطالب بیان شده در قسمت اول و به جهت خروج شورای عالی از صلاحیت خود و تعیین تکلیف برای محاکم و... به ابطال برخی از بندهای مصوبات فوق اقدام می‌کند. بخش دوم رأی درباره اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص شرعی نبودن برخی از بندهای مصوبات شورای عالی است که به علت اهمیت موضوع، آن را جداگانه بررسی خواهیم کرد.

با توجه به اینکه مرجع رسمی اعلام نظر در خصوص قوانین و مقررات مغایر شرع فقط فقهای شورای نگهبان هستند، در خصوص ادعای مطروحه توسط خواهان، موضوع از شورای مذکور سؤال می‌شود. دبیر شورای نگهبان در خصوص ادعای خلاف شرع بودن برخی از بندهای مصوبات جلسات ۴۷۸ و ۴۸۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی در نامه شماره ۸۱/۳۰/۷۰۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۲ چنین بیان می‌کند: «...»

۱. اطلاق جزء (۲-۵) بند «و» چون شامل مواردی می‌شود که موجب تضعیف باورهای دینی می‌شود خلاف شرع شناخته شد.

۲. چون اطلاق جزء (۳-۵) بند «و» شامل مواردی می‌شود که موجب تضعیف باورهای دینی می‌شود خلاف شرع شناخته شد.

۳. چون اطلاق جزء (۵-۵) بند «و» شامل مواردی می‌شود که می‌تواند موجب اضلال و گمراهی کسانی شود، خلاف شرع شناخته شد. مگر این که مقالات و مطالب مذکور همراه با نقد متقن باشد.»

این نظر شورای نگهبان بیانگر این نکته است که اولاً- احتمال وضع مقررات خلاف شرع نیز برای شورای عالی وجود دارد، و لذا نظریه شماره ۲۱۱۳ مورخ ۱۳۷۰/۹/۱۸ شورای نگهبان که بیان کرده است: «همانگونه که در متن مصوبه مذکور آمده است چون این مصوبه با استفاده از اذن مقام معظم رهبری حضرت امام (قدس سره الشریف) وضع شده است فلذا خلاف شرع نمی‌باشد»، محل تردید است. ثانیاً- با نظر فوق، معلوم می‌شود که شورای نگهبان معتقد نیست همه مصوبات شورای عالی اعتبار قانون را دارد. همان‌طور که مشخص است نظر سال ۸۱ شورای محترم نگهبان، کاملاً مغایر نظر سال ۷۰ بوده و به عبارتی بیانگر عدول از نظر قبلی است.

گفتار دوم - رویه دیوان در خصوص صالح دانستن خود و رسیدگی قضائی تا سال ۹۲

با ابطال برخی از مصوبات شورای عالی از سوی دیوان، تلاش شد تا با اصلاح قانون، امکان ابطال مصوبات شورای عالی میسر نشود؛ به همین منظور برای اولین بار در قانون سال ۸۵، برخی از تصمیمات مراجع خاص از شمول رسیدگی دیوان خارج شد که یکی از این مراجع، شورای عالی انقلاب فرهنگی بود. دو سال بعد یعنی در سال ۸۷، شورای عالی اقدام به وضع مصوبه ۶۳۰ نمود و صراحتاً دیوان عدالت اداری را از رسیدگی به پرونده‌های موضوع مصوبه فوق منع کرد. با

وجود این، به طور آشکارا شعب دیوان بدون توجه به مصوبه فوق، ضمن پذیرش صلاحیت خود، مآلاً اقدام به رسیدگی و صدور حکم می نمودند.

در برخی از پرونده‌های شاکیان به ویژه در خصوص شکایت از آرای صادره از سوی کمیته‌های انضباطی، با وجود اعلام صریح دانشگاه‌ها و وزارت علوم به عدم صلاحیت دیوان وفق مصوبه فوق، هیچ‌گاه دیوان این مصوبه را نپذیرفت. حال این سؤال اساسی بیان می‌شود که چه اتفاق جدیدی رخ داده است که دیوان ناگهان در سال ۹۲ از رسیدگی خودداری کرد. البته مسئولان محترم دیوان دلیلی را بیان کرده‌اند که در مباحث بعدی نقد و بررسی خواهیم کرد.

مبحث چهارم - عدم ارزیابی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

«بدون شک در هر کشوری قانون اساسی که در واقع میثاق بین ملت و دولت و بیانگر قواعد حاکم بر اساس حکومت و صلاحیت قوای مملکت و حقوق و آزادی‌های فردی است از موقعیت بالایی برخوردار است و در بیشتر حکومت‌های آزاد به سبب نگهداری اساس حکومت و پیشگیری از تجاوز دولت‌ها به پیمانی که رابطه بین آنها و ملت است، برای قوانین اساسی احترام و حیثیت خاصی قائلند و مراقب حفظ و تجاوز نکردن به اصول و مقررات آنها هستند» (مهرپور، ۱۳۶۶: ۱۱۶).

امروزه قانون اساسی، میثاق مشترک ابنای بشر شناخته شده و عهده‌دار تنظیم روابط فرد و دولت است. از این رو صیانت از قانون اساسی اهمیت بسزایی در حفظ و حراست از آن دارد. اصولاً هر بنا و تأسیس مهم اجتماعی، به سبب اعتبار بالای آن، نیازمند نگهداری است تا در آینده از زوال یا دور شدن از مسیر اصلی‌اش پیشگیری شود (کدخدایی، ۱۳۸۲: ۲۲۳ و ۲۲۴).

در کشور ما، فلسفه نظارت بر کلیه قوانین و مصوبات در دو موضوع حفظ و حراست از حریم شریعت و اصول قانون اساسی نهفته است؛ طبیعتاً این وظیفه بر عهده شورای نگهبان است که در خصوص مصوبات مجلس این نظارت را اعمال کند. در خصوص مصوبات مادون قانون نیز، این نظارت پیش‌بینی شده است. برابر اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، هیئت وزیران می‌تواند برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۶۹۶؛ هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۲: ۳۱۷).

لکن مصوبات هیئت وزیران نباید مغایر قانون اساسی و همچنین قانون عادی باشد. بر مبنای قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و همچنین اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۶۸/۱۰/۲۶ و همچنین قانون اصلاحیه پنج تبصره به قانون فوق‌الذکر، در صورت تعارض مصوبات هیئت وزیران با قانون مجلس، ابطال مصوبه نیز پیش‌بینی شده است و نظارت مجلس بر مصوبات هیئت وزیران در ابتدای شکل‌گیری آیین‌نامه‌های هیئت دولت وجود دارد (موسی‌زاده، ۱۳۸۷،

(۱۶۴).

اما در خصوص مصوبات شورای عالی نظارتی پیش و پس از تصویب وجود ندارد و لذا مغایرت مصوبات شورای عالی با قانون اساسی و شرع محتمل است. بدیهی است نباید از یک دستگاه تخصصی در امور علمی و فرهنگی توقع داشت تا به تمام اصول قانون اساسی و شرع احاطه داشته باشد و قواعدی همسنگ قانون مصوب مجلس که مورد ارزیابی شورای نگهبان نیز قرار می‌گیرد، وضع نماید، ضمن اینکه در ساختار فعلی شورا، کمیته حقوقی یا فقهی برای تطبیق مصوبات شورا با قانون اساسی و شرع پیش بینی نشده است. لذا، وضع مقرراتی خلاف قانون اساسی یا شرع بعید نیست. اگرچه به نظر می‌رسد شورای نگهبان علی‌الاطلاق، حق نظارت بر تمامی قوانین و مصوبات کشور را دارد و در صورتی که مصوبه‌ای بر خلاف قانون اساسی یا شرع انور باشد، از ادامه حیات آن باید جلوگیری کند، لکن در عمل، این نظارت نسبت به مصوبات شورای عالی انجام نمی‌شود. اظهار نظر در خصوص غیرشرعی بودن مصوبات شورای عالی، صرفاً یک بار مطرح شده است؛^۱ لکن در خصوص مغایرت با قانون اساسی اظهار نظری در خصوص مغایرت مصوبه شورای عالی با قانون اساسی دیده نمی‌شود و حتی می‌توان گفت با توجه به نظریه مورخ ۱۳۷۰/۹/۱۸ شورای نگهبان^۲ به جهت انتصاب مصوبات شورای عالی به اذن ولی فقیه، دیگری جایی برای ارزیابی باقی نمی‌ماند چه با پذیرش اعتبار حکم حکومتی برای تصمیمات شورای عالی، مصوبات فوق مغایر قانون اساسی تلقی نمی‌شود، در حالی که توضیح دادیم این نظر نمی‌تواند پذیرفته شود.

مبحث پنجم - توالی فاسد پذیرش مصوبه شورای عالی برای دیوان

با توجه به اصول مسلم حقوقی و مطابق اصول ۲۱، ۳۲، ۳۴، ۳۶، ۳۷، ۶۱، ۱۰۶، ۱۴۰، ۱۵۹ و ۱۷۲ قانون اساسی، مسئله ضرورت رعایت صلاحیت دادگاه‌ها مورد توجه نظام حقوقی کشور بوده است. لذا بی‌توجهی به حدود مسئولیت و رعایت نکردن صلاحیت به اساس حکم صادره از سوی دیوان عدالت اداری آسیب می‌زند و اعتبار آن را مخدوش می‌کند. از این رو، نفی دیر هنگام صلاحیت خودخواسته دیوان، موجب بی‌اعتباری بسیاری از احکامی خواهد شد که در سالیان متمادی از سوی شعب مختلف دیوان صادر شده است و باید دوباره رسیدگی شوند (تولیت،

۱. نظریه مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۲ شورای نگهبان.

۲. نظریه شورای نگهبان بدین شرح است: «همانگونه که در متن مصوبه مذکور آمده است، چون این مصوبه با استفاده از اذن مقام معظم رهبری حضرت امام (قدس سره الشریف) وضع شده است، فلذا خلاف شرع نمی‌باشد» (روزنامه رسمی شماره ۱۶۰۶ تاریخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۸).

۱۳۷۹: ۳۹.

همان‌طور که مطرح شد، تحدید صلاحیت دیوان از سوی شورای عالی موضوع جدیدی نیست که مستمسکی برای عدم رسیدگی باشد؛ زیرا مصوبه شورا مربوط به سال ۸۷ است و اگر قرار باشد به استناد مصوبه شورا، دیوان حق ورود به بسیاری از تصمیمات وزارت علوم و دانشگاه‌ها را نداشته باشد، چرا تاکنون اقدام به رسیدگی کرده و احکام متعددی صادر کرده است؟ سیاست یک بام و دو هوای دیوان مبنی بر رسیدگی قاطع به پرونده‌ها (علی‌رغم عدم صلاحیت) در گذشته نه چندان دور، این تالی فاسد را به دنبال دارد که کلیه آرای صادره از دیوان باطل و شعب رسیدگی کننده فاقد صلاحیت ذاتی انگاشته شوند. برای استحضار یادآور می‌شود که هم‌اکنون نیز پرونده‌های متعددی در موضوعات مشابه (به‌جز شکایات موصوف) در شعب دیوان مطرح و منجر به صدور رأی می‌شوند که در صورت پذیرش مصوبه فوق، باید کلیه شعب از رسیدگی امتناع و قرار عدم صلاحیت خود را صادر کنند.

مبحث ششم - نظر مخالف برخی از قضات

به نظر می‌رسد قضات محترم دیوان نیز با اقدام دیوان موافق نیستند و عدم ارجاع شکایات به شعب مختلف برخلاف رویه معمول^۱، بیانگر آن است که بیشتر قضات دیوان، خود را صالح به رسیدگی می‌دانند. در مبحث بررسی رویه دیوان گفتیم که هیئت عمومی متشکل از رؤسای شعب، دیوان را صالح رسیدگی به شکایات وارده دانسته و محدودیت ایجادشده در مصوبات قبلی شورای عالی را نپذیرفته است (محمودی، ۱۳۸۴: ۴۰۱).

حتی رئیس محترم قضائیه نیز با دقت و تیزبینی خاصی، محدودیت ایجادشده از سوی شورای عالی را محل تردید قرار داده و بر استقلال قوه قضائیه تأکید کرده است. ریاست محترم قوه قضائیه، حضرت آیت‌الله آملی لاریجانی (در مصاحبه تلویزیونی ۱۳۸۹) به این نکته تصریح کرده‌اند که: «در جایی که حیطة و دایره ورود شورای عالی انقلاب فرهنگی است به نظر بنده به عنوان رئیس قوه قضائیه دستگاه قضایی حق ورود ندارد؛ اما در عین حال به نظر بنده اگر قاضی نظرش بر این باشد که حق ورود دارد بنده هیچ تحمیلی بر او نمی‌توانم داشته باشم و به رأی او احترام می‌گذارم. ... یک‌سری وظایف روشن شده است از جمله حدود ۲۶ بند برای وظایف و اختیارات این شورا مطرح شده است. در کنار احترام قانونی و شرعی که برای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باید قائل باشیم اگر به هر دلیلی این شورا اشتباه کرده است و در حیطة‌ای ورود پیدا کرد که حیطة قانونی خودش نیست، در این فرض دو نکته وجود دارد یکی اینکه این شورا از حد قانونی خود تجاوز کرده است که ربطی به دستگاه قضایی ندارد چون

۱. اکنون همه دادخواست‌ها فقط به یکی از شعب دیوان ارجاع داده می‌شود.

متولی نظارت بر شورای عالی انقلاب فرهنگی دستگاه قضایی نیست. ولی اگر از مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در غیر حیطة اختیاراتش ظلمی به کسی شود کاملاً رسیدگی به این مسئله در صلاحیت قوه قضائیه است. دلیل آن هم اطلاق اصل ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی است که دادگستری را مرجع رسمی تظلم خواهی می‌داند.

رئیس محترم قوه قضائیه همچنین در سخنرانی مورخ ۸۸/۹/۳۰ در هیئت عمومی دیوان به صراحت اعلام کرد: «بنده هم با اصل این مصوبه (مصوبه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی) که ورود ماهیتی دیوان را در مسائل تخصصی دانشگاهی سلب نموده مخالفم و با توجه به منع رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در هیئت عمومی دیوان عدالت در تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان، طبعاً به مصوبه نمی‌شود رسیدگی کرد ولی قضات دیوان عدالت به تصمیمات کمیسیون‌های تخصصی وزارت بهداشت و علوم رسیدگی کنند»^۱.

نکته‌ای که در خصوص سخنان رئیس محترم قوه قضائیه باید بدان توجه کرد این است که سخنرانی و مصاحبه انجام شده مربوط به زمانی است که براساس قانون سال ۸۵ دیوان عدالت اداری، امکان بررسی و ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی میسر نبود، در حالی که چنین محدودیتی در قانون فعلی پیش‌بینی نشده است.

مبحث هفتم - استعلام اشتباه دیوان عدالت اداری

یادآور می‌شود که مدت‌ها قبل از تصمیم وزارت علوم و به جهت حذف نام شورای عالی از فهرست مراجع مستثنای شده از رسیدگی دیوان در قانون فعلی، رئیس محترم دفتر مقام معظم رهبری (مدظله العالی) نظر معظم‌له را در جهت اضافه کردن نام شورای عالی در فهرست فوق در تاریخ ۹۲/۶/۳۰ به مجمع تشخیص مصلحت نظام اعلام می‌کند. رئیس محترم دیوان عدالت اداری با کسب اطلاع از نامه فوق و ظاهراً با تصور اینکه این نظر صلاحیت دیوان را از رسیدگی به شکایت موضوع مصوبه شورای عالی منع می‌کند از مقام معظم رهبری در خصوص دو موضوع کسب تکلیف می‌کند:

اول - تا اصلاح قانون دیوان و گنجاندن نام شورای عالی انقلاب فرهنگی در فهرست مراجع موضوع تبصره ماده ۱۲ قانون، در خصوص رسیدگی به دعاوی چه تصمیمی گرفته شود؟

دوم - آیا منظور از خروج مصوبات شورای عالی از رسیدگی دیوان (موضوع نامه ارجاعی به مجمع تشخیص مصلحت نظام) ناظر به وظایف ذاتی شورا است یا هر تصمیمی را ولو اینکه

۱. دلاوری، مقاله محدودیت‌های حاکم بر رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری، نقل از سایت دیوان عدالت اداری، بدون تاریخ و صفحه.

متضمن تزییق و نفی صلاحیت مراجع دادرسی قضایی و اداری باشد نیز شامل می شود؟ پس از طرح استفساریه، موضوع از سوی رئیس محترم دفتر مقام معظم رهبری به شورای عالی، ارجاع و دستور بررسی و رسیدگی داده می شود. طرح این استفساریه بیانگر آن است که موضوع برای دیوان به درستی مشخص نشده است؛ زیرا مصوبه شورای عالی و پرسش های دیوان درباره دو موضوع مهم است:

الف) آیا اکنون مصوبات شورا قابل رسیدگی و ابطال در دیوان است؟

ب) آیا شورا مجوز تحدید قلمرو صلاحیت دیوان را دارد؟

به گمان ما و با توجه به سخنان پیشین، از دیدگاه حقوقی و با توجه به اصول قانون اساسی، پاسخ به پرسش اول، روشن است و با توجه به ارجاع موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام از سوی مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، حتی پیش از تصویب در مجمع، دستور معظم له لازم الاتباع است و لذا دیوان حق رسیدگی و ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را ندارد. لکن پاسخ به پرسش دوم موضوع بحث است که در مبحث بعدی به آن می پردازیم.

مبحث هشتم - عدم تلازم بین عدم امکان ابطال مصوبات شورای عالی و اجرای

آنها

یکی از نکات مغفول که تاکنون مورد توجه مسئولان محترم دیوان قرار نگرفته است پاسخ روشن و در عین حال دقیق به این سؤال است که: آیا عدم ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ملازمه ای با اجرای آنها در همه حال دارد؟

پیشتر بیان شد که ابطال مصوبات شورای عالی در حال حاضر در دیوان میسر نیست؛ لکن از بیان فوق نمی توان به سؤال دوم، جواب مثبت داد و نتیجه گرفت که می توان صلاحیت دیوان را با مصوبه شورای عالی محدود کرد. یعنی، عدم امکان رسیدگی و همچنین عدم ابطال مصوبات (به جهت نظر مقام معظم رهبری یا اصلاح و تصریح قانون)، ملازمه ای به اجرای آنها ندارد. به بیان دقیق تر، بین عدم امکان رسیدگی و ابطال مصوبات خارج از صلاحیت شورای عالی توسط دیوان و اجرای مفاد آنها به جهت عدم ابطال، تفاوت وجود دارد.

مع هذا این سوال و شبهه مقدر شاید برای دیوان مطرح باشد که اگر امکان ابطال مصوبه وجود نداشته باشد و با توجه به اینکه باید به چنین مصوباتی ترتیب اثر داد، در نتیجه صلاحیت دیوان نیز محدود می شود.

برداشت ساده و ابتدایی از مقدمه بالا این نتیجه را به همراه دارد که در صورت عدم ابطال، اجرای چنین مصوبه ای برای دیوان لازم الاتباع است. در حالی که چنین برداشتی ناصواب و دور از منطق حقوقی است. زیرا موضوع اصلاح قانون دیوان و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت

نظام، در نهایت منجر به این خواهد شد که شورای عالی انقلاب فرهنگی در فهرست مراجعی قرار گیرد که امکان ابطال مصوبات آن وجود ندارد، اما این وضعیت کماکان صلاحیت دیوان را تغییر نمی‌دهد.

توضیح آنکه بر فرض، هم اکنون مجمع تشخیص مصلحت نظام به همراه مجلس اقدام به اصلاح قانون دیوان نمایند و مصوبات شورای عالی را در فهرست مراجع موضوع ماده ۱۲ قانون فعلی دیوان قرار دهند و به واقع شرایط قانون سال ۸۵ حاکم شود، اما این امر باز نمی‌تواند صلاحیت دیوان را محدود کند، زیرا، صلاحیت دیوان و قلمرو آن، صرفاً به موجب قانون مصوب مجلس تعیین می‌شود. ضمن آنکه اقدام دیوان برخلاف رویه معمول خود نیز است، چه با وجود شرایط مقرر در قانون سال ۸۵ مبنی بر امکان رسیدگی به مصوبات شورای عالی و ملاً ابطال آنها، رویه دیوان آن بود که به شکایات اعضای هیئت علمی و دانشجویان در خصوص اعتراض به کمیته‌های خاص رسیدگی می‌کرد. لذا با همان استدلالی که دیوان به‌رغم درج شورای عالی در فهرست استثنای شده در مراجع خاص (با وجود حق عدم امکان ابطال) به شکایت اشخاص موضوع مصوبه ۶۳۰ شورای عالی رسیدگی و حکم مقتضی صادر می‌کرد، این وظیفه کماکان بر عهده دیوان قرار دارد.

متأسفانه به سخنان رئیس محترم قوه قضائیه کمتر توجه شده است. در خصوص مطالبی که از ایشان نقل کردیم با کمی دقت می‌توان این تفکیک را مشاهده کرد. به عبارت دیگر، همان‌طور که پیشتر بیان شد به‌رغم عدم امکان نظارت قضایی نسبت به مصوبات شورای عالی (در زمان اعلام نظر ایشان با توجه به قانون سال ۸۵)، مشارالیه تأکید می‌کند اگر شورای عالی از حد قانونی خود تجاوز کند و ملاً به کسی ظلمی شود، با توجه به اصول قانون اساسی رسیدگی به موضوع در صلاحیت قوه قضائیه است.

به واقع ترتیب اثر ندادن به مقررات وضع‌شده خارج از صلاحیت از سوی دستگاه‌های دولتی صیانت از قانون اساسی است. زیرا برابر اصل ۱۷۰ قانون اساسی که مقرر می‌کند: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند...»، این وظیفه برعهده قضات است که از رسیدگی به تصمیمات خلاف قانون دولت خودداری کنند. (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۵۰؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۶)

با این وصف باید گفت قضات دیوان عدالت اداری از رسیدگی به دعوی که مستند آن مصوبه خارج از صلاحیت شورای عالی است، باید امتناع کنند. این اختیار صرفاً برای محاکم پیش‌بینی شده است و به سایر دستگاه‌های اجرایی تسری پیدا نمی‌کند. بنابراین، ابطال مصوبات خارج از صلاحیت بخش‌های مختلف دولت یا ترتیب اثر ندادن به مصوبات فوق در قالب نظارت قضایی یکی از وظایف قوه قضائیه به‌شمار می‌رود (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۵۲).

نتیجه

اگرچه شورای عالی انقلاب فرهنگی دارای جایگاه قانونی است، لکن حدود صلاحیت شورای عالی، در حوزه‌های آموزشی، فرهنگی، علمی، پژوهشی و وضع سیاست‌های کلان و امور مرتبط با آنها بوده و بدیهی است که این شورا حق ندارد و نباید اختیارات و تکالیف قانونی قوه قضائیه را افزایش یا کاهش دهد. به عبارت دیگر، شورای عالی در محدوده وظایف محوله حق دارد مقرراتی را وضع کند، ولی اجازه تعیین حدود و ثغور صلاحیت دیوان عدالت اداری را ندارد. از سوی دیگر، اقدام اشتباه دیوان در نفی صلاحیت خودخواسته، تالی فاسدی دارد که بیش از همه به قلمرو صلاحیت دیوان آسیب خواهد زد. خاطرنشان می‌شود که اگرچه اکنون، موضوع مربوط به بورسیه‌های موصوف است و سلب حق تظلم خواهی از جمعیت زیادی از جوانان این مرز و بوم، مخالف صریح قانون اساسی است، لکن فراموش نشود که دایره شمول مصوبه یادشده، بسیار وسیع است و لذا هر روز بر اهمیت تفسیر منطقی و صحیح از قلمرو صلاحیت شورای عالی و آثار آن در نظام حقوقی افزوده خواهد شد. از این رو، تفسیر صحیح، منطقی و البته به دور از افراط و تفریط، ضمن جلوگیری از بروز چالش‌های آینده، مجریان را در مسیر صواب قرار خواهد داد و موجب رعایت دقیق قانون خواهد شد.

منابع

۱. آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۹۰.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، نشر توس، چاپ هفتم، ۱۳۸۳ و چاپ چهاردهم، ۱۳۸۸.
۳. اداره کل قوانین، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، چاپ اول، ۱۳۶۹.
۴. استوارسنگری، کوروش، مفهوم دولت در آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری، مطالعات حقوقی، شماره ۴، بهار و تابستان ۱۳۹۰.
۵. اسدیان، ترحم، واکاوی صلاحیت دیوان عدالت اداری، پژوهش‌نامه حقوقی، معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال اول، شماره اول، زمستان ۱۳۸۶.
۶. اسکندری، محمدحسین و همکاران، درآمدی بر حقوق اساسی، دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، سمت، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۷. الهام، غلامحسین و میرمحمدی میبیدی، سیدمصطفی، بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای ایلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام،

- پژوهشنامه علمی- پژوهشی حقوق اسلامی، شماره ۳۷، سال چهاردهم، بهار و تابستان ۱۳۹۲.
۸. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، پاییز ۱۳۸۶.
 ۹. پرستش، رضا، بررسی صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، راه وکالت، شماره ۳، بهار و تابستان ۱۳۸۹.
 ۱۰. تولیت، سیدعباس، صلاحیت عام محاکم دادگستری و صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی، دیدگاه‌های حقوق قضائی، شماره ۱۷ و ۱۸، بهار و تابستان ۱۳۷۹.
 ۱۱. حسینی، سیده لطیفه، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم دادرسی عادلانه، دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.
 ۱۲. جلالی، محمد، نقد رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، حقوق اساسی، شماره ۳، زمستان ۱۳۸۳.
 ۱۳. دلاوری، محمدرضا، محدودیت‌های حاکم بر رسیدگی دیوان عدالت اداری، نقل از سایت دیوان عدالت اداری، بی‌تا.
 ۱۴. شریعت باقری، محمدجواد، یک دیوان عدالت اداری دیگر؟ پژوهش‌نامه حقوقی، معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال اول، شماره اول، زمستان ۱۳۸۶.
 ۱۵. شریف، محمد، جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۱۵ و ۱۶، پائیز و زمستان ۱۳۸۴.
 ۱۶. شهنازی، خلیل، جایگاه دیوان عدالت اداری در تأمین عدالت اجتماعی، پژوهش‌نامه حقوقی، شماره ۱، زمستان ۱۳۸۶.
 ۱۷. صرامی، سیف‌اله، احکام حکومتی و مصلحت، فصلنامه علمی- پژوهشی راهبرد، شماره ۴، پائیز ۱۳۷۳.
 ۱۸. طباطبائی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، چاپ چهاردهم، تابستان ۱۳۸۷.
 ۱۹. عباسی، بیژن، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، نشر دادگستر، ۱۳۹۰.
 ۲۰. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، چاپ سی‌وسوم، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۲.
 ۲۱. کاتوزان، ناصر، فلسفه حقوق، جلد دوم، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷.
 ۲۲. کدخدایی، عباسعلی، ضرورت پاسداری از قانون اساسی و حقوق شهروندان، کتاب نقد، سال هفتم، شماره ۲۸، سال ۱۳۸۲.
 ۲۳. گرجی، علی‌اکبر، حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری، حقوق اساسی، شماره ۹، تابستان ۱۳۸۷.

۲۴. فلاح‌زاده، علی‌محمد، جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش‌نامه حقوقی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، شماره اول، ۱۳۸۶.
۲۵. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۱.
۲۶. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ چهاردهم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳.
۲۷. محمودی، جواد، تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، حقوق اساسی، شماره ۵، زمستان ۱۳۸۴.
۲۸. مرتضایی، سیداحمد، بررسی قلمروی نظارت شورای نگهبان، معرفت، سال بیستم، شماره ۱۶۵، شهریور ۱۳۹۰.
۲۹. مرکز مالگیری، احمد، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، زمستان ۱۳۸۵.
۳۰. مصباح یزدی محمدتقی، نگاهی گذرا به حقوق بشر از دیدگاه اسلام، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۸۸.
۳۱. ملک‌افضلی، محسن، جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، حکومت اسلامی، سال سیزدهم، شماره ۴۸، تابستان ۱۳۸۷.
۳۲. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، چاپ دهم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷.
۳۳. مهرپور، حسین، دادگاه حافظ قانون اساسی، شورای نگهبان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مطالعات حقوقی و قضائی-حق، شماره ۹، بهار ۱۳۶۶ (مقاله ارائه‌شده در کنفرانس بین‌المللی قضات دادگاه‌های استیناف در کوالالامپور مالزی، اردیبهشت ۱۳۶۶)
۳۴. مهرپور، حسین، برقراری عدالت هدف جمهوری اسلامی، فصلنامه علمی- پژوهشی حکومت اسلامی، سال دهم، شماره دوم، ۱۳۸۴.
۳۵. میردامادنجان‌آبادی، سیدعلی، صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری، معرفت حقوقی (اندیشه‌های حقوق عمومی)، سال اول، شماره اول، پاییز ۱۳۹۰.
۳۶. واعظی، سیدمجتبی، نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری، مطالعات حقوقی، شماره ۱، زمستان ۱۳۸۸.
۳۷. واعظی، سیدمجتبی و هاشمی، سیدمحسن، مطالعه تطبیقی صلاحیت دادگاه عمومی در تفسیر و ارزیابی تصمیم اداری در ایران و فرانسه، مطالعات حقوقی، شماره ۶، بهار و تابستان ۱۳۹۱.

۳۸. ورعی، سیدجواد، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی به روایت قانونگذار، انتشارات دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، قم، ۱۳۸۵.
۳۹. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، دو جلدی، تهران، نشر میزان، چاپ‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳.
۴۰. هدایت‌نیا، فرج‌اله، جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن، رواق اندیشه، شماره ۸، خرداد و تیر ۱۳۸۲.